تقييم وتحسين العملية التشريعية لإدارة الأزمات والكوارث في المملكة الأردنية الهاشمية

الكاتبة/ ليلى ضمرة

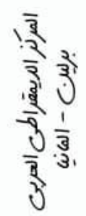


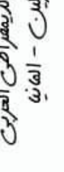


Democratic Arabic Center
Berlin - Germany

DEMOCRATIC ARABIC CENTER
Germany: Berlin 10315 Gensinger- Str: 112
http://democraticac.de
TEL: 0049-CODE
030-89005468/030-898999419/030-57348845
MOBILTELEFON: 00491742742787 17











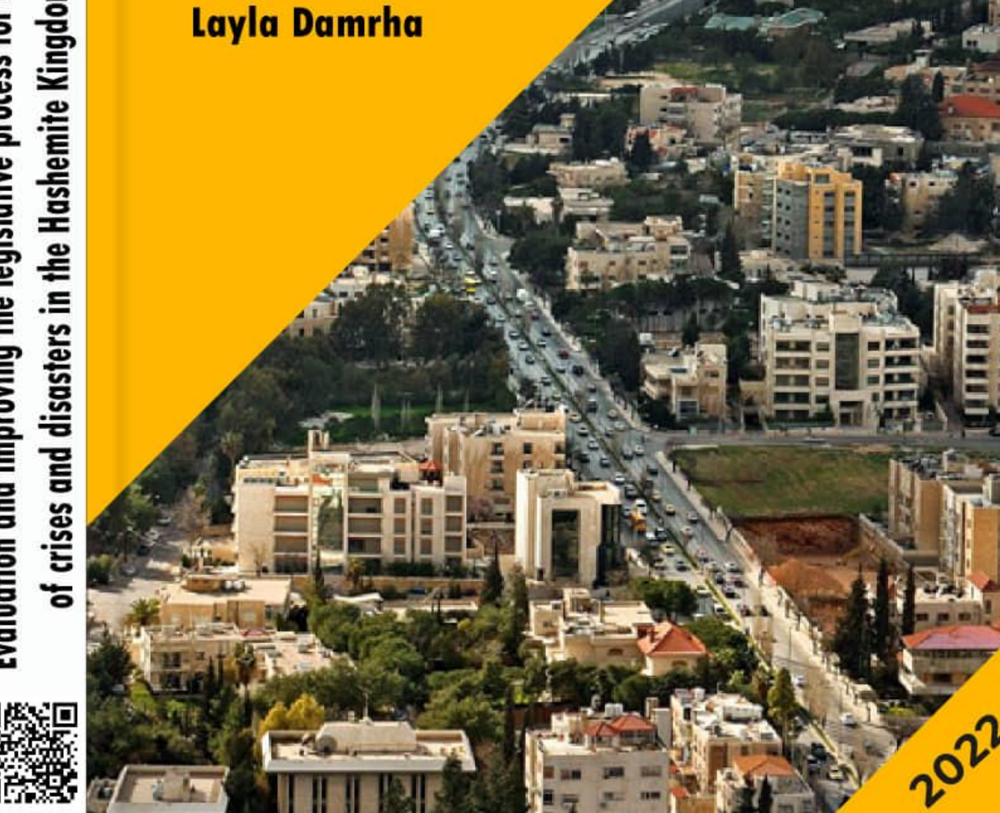
Evaluation and improving the legislative process for the management of crises and disasters in the Hashemite Kingdom of Jordan





EVALUATION AND IMPROVING THE LEGISLATIVE PROCESS FOR THE MANAGEMENT OF CRISES AND DISASTERS IN THE HASHEMITE KINGDOM OF JORDAN

Layla Damrha



2022



رئيس المركز الديمقراطي العربي: أ. **عمار شرعان**

تنسيق واشراف: **د.م محمد محمد المغير**

مدير النشر: د. أحمد أبو هوكو

المؤلف:

أ. ليلى ضمرة

ماجستير إدارة الأزمات والكوارث- الجامعة الهاشمية

عنوان الكتاب:

تقييم وتحسين العملية التشريعية لإدارة الأزمات والكوارث في المملكة الأردنية الهاشمية

الطبعة: **الأولى –يونيو 2022**

رقم التسجيل: **VR.3383-6649 B.**

مكان الإصدار: **عمان، القدس، برلين**

الناشر

المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية برلين _ ألمانيا

المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية

Germany:Berlin 10315
Tel: 0049-Code Germany
030 -54884375
30 -91499898
30 -86450098
Mobiltelefon : 00491742783717
E-mail: jssdom@democraticac.de

فهرس المحتويات

تقديم

تقديم

تعاني العملية التشريعية لإدارة الكوارث والأزمات من فجوات واضحة في الدول النامية؛ مما ينعكس على مستويات الاستجابة وازدواجية في المهام لأجهزة الاستجابة أو الاستعداد والوقاية وحماية المجتمع بشكل مسبق، وتمر العملية التشريعية في العديد من المراحل التى تعالج الفجوات والقضايا المجتمعية أو المرتبطة بإدارة الشأن العام بالأوضاع الطبيعية أو الطارئة وبالتالي التأثير المباشر في تحسين حالة الاستقرار المجتمعي.

تناول الكتاب عملية تقييم شاملة للعملية التشريعية بالمملكة الأردنية الهاشمية؛ وذلك في إطار تحسين التشريع القائمة وتوضيح دور التشريعات والقوانين بهدف الحد من الأزمات والكوارث وفقًا للمستويات المحلية أو الإقليمية أو العالمية، في محاولة من الكاتبة لإيجاد الإطار التشريعي الجامع لتأطير عملية إدارة مخاطر الأزمات والكوارث بشكل فعال، وذلك عبر اسلوب التحليل القانوني والقياس التشريعي من خلال تحليل مضمون قوانين وتشريعات إدارة الأزمات والكوارث والمخاطر والطوارئ على الصعيد المحلي والعربي والدولي

إن الحالة العربية عامة والأردنية بشكل خاص تتطلب استحداث النظم والتعليمات واللوائح القانونية وإعادة تنظيم الأطر القانونية وبناء القوة التشريعية لتحسين جهوزية الدولة بأعلى آليات منهجية لمواجهة التحديات والتهديدات الناتجة عن مخاطر الأزمات والكوارث، وخاصة لحاجة المملكة لإنشاء العديد من الأدلة الإجرائية لتوزيع المهام والصلاحيات للأجهزة الحكومية المختصة بعمليات الاستجابة، وأن يتم العمل على معالجة الفجوة القانونية بين القوانين المحلية والأنظمة والتشريعات الخاصة بالدول المحيطة بما يتماشى مع الثغرات القانونية والمعاهدات الدولية الناعمة ذات الصلة المباشرة بإدارة مخاطر الأزمات الكوارث وحالات الطوارئ.

إن المملكة وفقًا لتحليل الوضع القائم يتطلب الحاجة الملحة لإعادة بناء وتأهيل منظومة التشريعات المحلية وربطها بالتشريعات والأطر الدولية وذلك بما يتماشى مع تطورات المخاطر والأزمات التي تهدد العالم، وأن هناك حاجة لنشر أفضل الممارسات الدولية المرتبطة بتحسين وتطوير تشريعات الكوارث، وتعاني تشريعات بعض الدول من نصوص مبعثرة ولم تأخذ حقها الوافي من الدراسة والبحث التنقيح والتطوير.

يتناول هذا الكتاب العديد من العناوين المهمة التى لها ارتباط مباشر في تحليل النصوص القانونية الخاصة بالأزمات والكوارث، والمظلة القانونية لمخاطر الأزمات والكوارث، والتشريع الخاص بإدارة الأزمات والكوارث

والمخاطر، والتأصيل النظري للأزمات والكوارث في التشريعات والقوانين، ومراحل ومعايير التخطيط للكوارث والأزمات وحالات الطوارئ، والقوانين وتجهيز الخطط في ظل الاتفاقيات الدولية ذات الطابع العالمي، والإطار القانوني للمركز الوطني لإدارة الأزمات على مستوى المملكة الأردنية.

طرح الكتاب التشريعات والقوانين الناظمة للأزمات والكوارث والمخاطر وآثارها، وذلك بعرض ومناقشة أفضل النهج لتطبيق الدراسات لنهج الأزمات والكوارث، ووسائل الإعلام والتواصل الاجتماعي والأزمات، وتطبيقات عملية على منظومة الكوارث والأزمات والمخاطر، وصور وأحداث لوقائع لإدارة مخاطر الكوارث والأزمات والمخاطر وحالات الطوارئ للمشاريع، والتخطيط الاستراتيجي للأزمات والكوارث، والتنمية المستدامة والأزمات، والمبادئ التوجيهية والسياسات الوطنية والمحلية لمواجهة مخاطر الأزمات والكوارث، ودور بعض الدول بقيادة الأزمات التي ظهرت مؤخرًا، ومساهمة القوانين والتشريعات الأردنية في تحسين عملية إدارة الأزمات والكوارث.

وعرض الكتاب أهم الأزمات التي مرت على الاردن بالعصر الحديث، والاستراتيجية الوطنية لمواجهة الأزمات والكوارث في المملكة، ومنهجية منظومة إدارة الكوارث والأزمات في المملكة، وقياس مدى تأثير منظومة القوانين والتشريعات بالمملكة لإدارة الأزمات والكوارث وأهمية وجود أطر قانونية وسياسية وتنظيمية لإدارة الأزمات والكوارث بالتشارك مع المنظمات الدولية، وتطوير التشريعات والقوانين وتحريرها من كافه قوالبها الجامدة والتخفيف من مأزق الاجراءات المتبعة بحالة الأزمات والكوارث والمخاطر، وإصدار تشريع أو قانون أو لوائح او تعليمات تحكم الأزمات والكوارث والمخاطر، وكيفية طرق استثمار الأزمات والكوارث والمخاطر بطريقة ايجابية وصنعها كفرصة ايجابية، وأهمية تعزيز دور التعاون الدولي والمنظمات العالمية للحد من الأزمات والكوارث والمخاطر التي تهدد البشرية، و إشكالية تجربة التشريع الأردني، وتحليل القوانين المرتبطة بالكوارث والأزمات والطوارئ في الأردن، والاتفاقيات الدولية وما يتفرع عنها من منظمات لإدارة الأزمات والكوارث والمخاطر وحالات الطوارئ، ومساهمة التشريعات الأردنية في فهم البيئة الإستراتيجية للكوارث، وقانون إعلان حالة الطوارئ، والإطار العام لتنظيم الحالات الطارئة وفق المخاطر المهددة للبيئة الداخلية للمملكة والبيئة الخارجية للمملكة، وحقوق الإنسان في حالات الكوارث والمخاطر عالميا مقارنة بنصوص القانون الاردني، ليختتم الكتاب بخلاصة يتضمنها مجموعة من المقترحات التى تساهم في تطوير العملية التشريعية في المملكة في مجال أزمات والكوارث.

Introduction

The legislative process for the management of the disasters and crises suffers from clear gaps in the developing countries, which is reflected in the response levels and duplication of tasks for response devices or preparedness, prevention and protection of society in advance. The legislative process passes through many stages that tackle the gaps and the societal issues, or related to the management of public affairs in natural or emergency situations; and thus having direct impact on improving societal stability.

The book dealt in a comprehensive evaluation process of the legislative process in the Hashemite Kingdom of Jordan within the framework of improving the existing legislation. It also explained the role of the legislations and laws in order to reduce the crises and disasters according to the local, regional or global levels, in an attempt by the writer to find the comprehensive legislative framework of an effective crises and disasters management process, through the legal analysis and legislative measurement method, by analyzing the contents of the laws and legislations of crises and disasters management, and the risks and emergencies at the local, Arab and international levels.

The Arab situation, in general, and the Jordanian case, in particular, requires the development of legal systems, instructions, and regulations, reorganization of legal frameworks, and building legislative power to improve the readiness of the state with the highest systematic mechanisms, to confront the challenges and threats resulting from the risks of crises and disasters. Particularly, due to the need of the Kingdom to establish many procedural guides to distribute the tasks and powers of the governmental agencies that are concerned with the response processes. Furthermore, work to address the legal gap between the local laws and the regulations and legislation of the surrounding countries in line with legal loopholes, and soft international treaties directly related to crisis risk management, disasters and emergencies.

Based on the prevailing situation in the Kingdom, there is an urgent need to reconstruct and rehabilitate the local legislation system and connect it with the international frameworks, in a manner that takes up with the developments of the risks and crises that endanger the world. There is also a need to publish the best international practices pertinent to the development and improvement of the disasters legislations. The legislations of some countries suffer from scattered texts, and have not taken its adequate right of study, research, revision and development.

This book addressed many important titles that are directly connected to the analysis of the legal texts of the crises and disasters, the legal shade of the crises and disasters risks, as well as the legislation dedicated for the management of the crises, disasters and risks. It also tackled the theoretical rooting of the crises and disasters in the legislations and laws, the stages and criteria of the planning for the crises, disasters and emergencies, the laws and plan preparation in the shades of the international agreements of global nature,

and the legal framework of the national center for crises management at the level of the Hashemite Kingdom of Jordan.

The book introduced the legislations and laws regulating the crises, disasters, risks and their effects, through presenting and discussing the best ways to apply the studies about the crises and disasters, media and social communications, crises, practical applications of the system of the of risks of disasters, and crises. This included also pictures and events of the incidents of management of the disasters, crises, risks and emergency cases for projects; strategic planning for the crises and disasters; sustainable development and crises; national and local guidelines and policies to address crisis and disaster risks; role of certain states in leading the crises that emerged recently; and contribution of the Jordanian laws and legislations in improving the process of crises and disasters management.

The book further presented the most important crises that Jordan experienced in the recent era; the national strategy for disasters and crises management in the Kingdom; measurement of the effect of the laws and legislation system in the Kingdom in the management of the crises and disasters and the importance of providing legal, political and organizational framework to manage them in partnership with the international organizations; developing legislation and laws, liberating them from all their rigid templates, and alleviating the impasse of the procedures followed in cases of crises, disasters and risks.

The book also discussed issuing legislation, law, regulations or instructions governing crises, disasters and risks, and how to invest in crises, disasters and risks positively, and making them a positive opportunity; importance of enhancing the role of the international cooperation and international organizations to reduce the crises, disasters and risks that threaten the humanity.

The writer also discussed the problematic experience of Jordanian legislation, and the analysis of laws related to disasters, crises and emergencies in Jordan; the international agreements and their ramifications of organizations to manage the crises, disasters, risks and emergency cases; contributions of the Jordanian legislations in understanding the strategic environment of the disasters. In addition, the book addressed the law declaring a state of emergency, the general framework for organizing emergency situations according to the risks that threaten the internal environment of the Kingdom, the external environment of the Kingdom, human rights in cases of global disasters and risks compared to the provisions of Jordanian law.

The book concluded with a summary that includes a set of proposals that contribute to the development of the legislative process in the Kingdom in the field of crises and disasters.

شكر وتقدير

اتقدم بخالص الشكر والتقدير للمركز الديمقراطي العربي برلين-ألمانيا، وكل من ساعد في نشر هذا الكتاب وإلى الجامعة الهاشمية على ما بذلوه معي من ارتقاء في الوصول لهذا المنتج العلمي. وكذلك الشكر إلى الجهات الحكومية التى ساعدتني في الوصول للمعلومات والبيانات ولكل من ساهم في تحكيم هذا الكتاب واخراجه، وأخص بالذكر الدكتور هشام المومني على ابداه لي من ملاحظات سديدة من أجل تحسين المخرج العلمي النهائي للكتاب.

أ. ليلى ضمرة

إهداء

إلى الذين ربوني صغيرًا، وثقفوني كبيرًا وأفهموني معاني الرحمة والحنان وعلموني أن الحق خيرٌ ما في هذا العالم وأقدس ما في هذا الوجود والذين لولاهم لما استطعت أن أحمل قلمًا أو أكتب حرفًا أو أعلم علمًا، وأن الوجود الكريم مُغامرة طاهرة جزاؤها طمأنينة النفس الراضية في عالم أسمى فأسمى ... والدي ووالدتي

إلى خير من أشدد به أزري وأشركهم أمري سندي وعزوتي ... إخواني وأخواتي.

إلى من شاركتني مشوار العناء والجهد وساندتني في مشواري هذا ... زملائي في الدراسة.

إلى من ضحى من ليحيى الضمير العربي.... إلى شهداء الأمة العربية.

إلى قدس الأقداس... قدس العروبة... إلى القدس مدينة السلام.

إلى رجال الانسانية... إلى المستجيبين للأزمات والكوارث والحوادث... إلى من يضع روحه على كفه ليحمي شعبه من ويلات المخاطر.

إليكم جميعًا أهدي هذا العمل العلمي.

الفصل الأول: الأزمات والكوارث والمخاطر المفاهيم العامة.

1.1 المقدمة

يتم اهتمام الدول المتقدمة في صياغة الأطر القانونية والتشريعات المرتبطة بحالات الطوارئ وإدارة الدولة في الأوقات غير الاعتيادية من خلال الإعداد والتخطيط والتحضير المسبق بشكل يساهم في فعالية الاستجابة وتحقيق الحماية الشاملة للمجتمع في الأزمات والكوارث فقد سعت المنظمات العالمية لتقديم الأطرالقانونية الدولية والتشريعات العالمية وتقديم الخدمات الاستشارية والتوجيهات للدول النامية والهشة والمهمشة للسيطرة والتحكيم في المخاطر بغية توجيه الجهود الوطنية والدولية والإقليمية لتنظيم العمل الجماعي والتخصصي في الأزمات والكوارث.(United Nations, 2007)

فاهتمت التشريعات والأطر القانونية والأدلة والسياسات العالمية في استدامة الحياة البشرية في ظل الظروف غير الطبيعية والحالات العصيبة التي تمر بالدولة وذلك عبر الربط بين التشريعات الوطنية والاستثمار في بناء منظومة تشريعية وأنظمة ولوائح تحدد المهام والصلاحيات لكل جهات الاستجابة والفئات التي تتعامل مع الكارثة أو الأزمة وهذا يستدعي فهم الدول والمؤسسات المختصة بالاستجابة لفهم المخاطر التي تهدد الأمن القومي لذا يجب التحضير والاستعداد الجيد وتعزيز التعاون المشترك بين الهيئات العالمية عبر البرامج التطويرية والتنموية في الدول وهذا يدعو للاستثمار القانوني في إدارة مخاطر الكوارث كأولوية عالمية (إطار سنداي،2015)

تتسم الكوارث والأزمات والطوارئ المعقدة بأنها لا حدود وطنية لها مما يؤثر على سير الحياة البشرية واليومية المعتادة وهذا يشكل على المجتمع ضغطا نفسيا وبشريا وماديا وعلى الوضع العام لمكونات الدولة من المؤسسات والمجتمع وصناع القرار والمنظومة الصحية والأجهزة الأمنية والقطاع الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وكما ذكر علوان (2007) فانه يستوجب على الدولة لبناء نظام قانوني لتحديد الاحتياجات البشرية كالمأوى والتغذية والمياه والصحة لترتكز التشريعات المرتبطة بالأزمات والكوارث بتوجيه صناع القرار في بناء الخطط الوطنية للطوارئ للتخفيف من حدة آثار الكوارث على مكونات الدولة والمجتمع وممتلكاتهم، وهذا يتطلب العمل على رفع مستويات التنسيق بين مكونات الدولة بغية إنقاذ الأرواح وحمايتها وحماية الممتلكات .

ووفقا للجمعية العامة للأمم المتحدة (1991) فإنها تهتم بإصدار التشريعات إقرار التعليمات الدولية للكوارث في ضوء تنظيم العمل الإنساني وحماية الشعوب وتقديم الإغاثة الدولية العاجلة ليبرز موقف الأمم المتحدة في حرب الخليج عندما ظهر النقص الحاد في مساعدات الأمم المتحدة المقدمة للنازحين وهو الأمر الذي

أبرز الحاجة إلى وجود منظمة لها صلاحيات تنسيق المساعدات للمتضررين في حالات الطوارئ وقد اتخذت الأمم المتحدة قرار 182/46 بتاريخ 19 ديسمبر 1991م لتنسيق المساعدات الإنسانية ودعم المكانة القائمة لمنسق الأمم المتحدة للإغاثة في الكوارث والطوارئ.

1.2 مفاهيم الأزمات والكوارث

وحسبما أظهر العماري (1993) في دراسته فإن أصل **الأزمات** في التاريخ قد ظهر في علم الطب الإغريقي للدلالة على وجود نقطة تحول مهمة أو لحظات مصيرية، أما (قاموس المورد) عرف **الأزمة** أنها: خلل وتغيير مفاجئ نحو الأفضل أو نحو الأسوء

أما اصطلاحا باللغة العربية فتعني كما وردت في (قاموس الصحاح) أنها: الإشارة إلى حدث عصيب يهدد كيان الوجود الإنساني أو الجماعة البشرية، أما قاموس (webster) عرف **الأزمة:** بأنها نقطة تحول يحدث عندها تغيير الى الأفضل او الاسوء وهي لحظة حاسمة في حياة المنظمة.

ليعرف الخضيري (2003) **إدارة الأزمة:** بانها كيفية التغلب على الأزمة بالأدوات العلمية الغير تقليدية بوسائل مختلفة لتحد من مخاطرها على مستوى الإدارة العليا والإدارات التخصصية المختلفة مع وتجنب سلبياتها والاستفادة من إيجابياتها

أما **الكوارث** تعني كما ذكر جمال (2002): فهي الحوادث التي تقع عندما يتعرض عدد كبير من الناس لاحداث قصوى لديهم قابلية للتاثر بها ولتحقيق السيطره الفعالة على الكوارث تكون بالتدريب والاعداد. أما منظمة الصحة العالمية (2007) عرفت الكوارث أنها: الحوادث التي تقع عندما يتعرض عدد كبير من الناس لاحداث قصوى لديهم قابلية للتاثر بها.

كما يمكن تعريف **إدارة الأزمات** وفق ما ذكره عليوه (1997): بأنها سلسلة الإجراءات الهادفة إلى السيطرة على مخاطرها، والحد من تفاقمها حتى لا ينفلت زمامها مؤدية بذلك إلى نشوب انهيار للدولة، وبذلك تكون الإدارة الرشيدة للأزمة هي تلك التي تضمن الحفاظ على المصالح الحيوية للدولة وحمايتها

أما **إدارة الأزمات والكوارث:** فتعنى بالأساس بكيفية التغلب على الأزمات بالأدوات العلمية والإدارية المختلفة كون علم **إدارة الأزمات** هو علم إدارة التوازنات والتكيف مع المتغيرات المختلفة (عليوه، 2001)، ليعرف الباحث الشعلان (2002): بأنها حالة توتر ونقطة تحول تنتج مواقف جديدة.

فالأزمات والكوارث متعددة ومتنوعة كما أنها ظرف انتقالي يتسم بعدم التوازن ويمثل نقطة تحول في حياة الفرد أو الجماعة أو المنظمة وغالبا ما ينتج عنه تغيير كبير (oxford dictionary, 1992)

وبناءًا على تعريف شوكة (2012): للأزمة من الناحية القانونية تعني: انخفاض بمستوى كفاءة النصوص التشريعية لمواكبة الواقع وعدم القدرة على الاستجابة للمستجدات الطارئة والظروف الاستثنائية بما يخدم مصلحة المخاطبين بالنصوص لتحدث أزمة في العلاقة بين القائمين بتطبيق القانون من ناحية والمخاطبين بأحكامه من ناحية أخرى، كما أنها تكون مفاجئة لتهدد الأفراد وتخلف أضرار جسيمة مادية ومعنوية، فالنص القانوني يجب أن يصدر من سلطة مختصة بسنه من الدولة بشكل قاعدة قانونية لتصاغ نصوصها صياغة فنية (البكري والبشير، 2011)

ليقول الهاشمي (2017): بأن التشريعات الدولية والقوانين الوطنية لها الدور الأهم للحد من الكوارث والأزمات بكافة المستويات وهذا ما يظهر بنظام الدول والمجتمع الدولي والمنظمات العالمية ظاهرًا من خلال سن القوانين ووضع التشريعات

بالرغم من التداخل بين الاستجابة للكوارث والقوانين والقواعد والمبادئ الدولية بحدوث مجال جديد شاملا الإطار الإنساني الدولي بتقديم المساعدة الإنسانية للأشخاص الذين لا يستفيدون من الحماية القانونية الإنسانية الدولية وهنا تبرز أهمية التشريعات القانونية لإدارة الأزمات والكوارث التي تحاكي المعاهدات والقرارات والإعلانات والقوانين والمبادئ التوجيهية والبرتوكولات والإجراءات الدولية (O, &Durham ,H. (Byrne, K. 2010

ووفقا لما قال المغير (2018): فإن اظهار العلاقة القوية بين ممارسات كبار القادة والسيطرة على إدارة الأزمات والكوارث ضرورة هامة لتشكيل هيئة وطنية واحدة تساعد في التخفيف من حدة الأزمات ودمج خطط الطوارئ والمخاطر مع خطط التنمية الوطنية.

لا شك أن عملية ايجاد حلول لمشكلة الكوارث والأزمات يعد من الضروريات اللازمة للحياة ولذلك كان الاهتمام متزايدا بايجاد حلول للتوازن بشكل أكبر بين الحياة البشرية ومنذ سبعينات القرن الماضي لعبت السيدة انديرا غاندي رئيسة وزراء الهند آنذاك دورًا حاسمًا في توجيه بوصلة الأمم المتحدة حول القضايا الإنسانية والأزمات.

ليكون الدور الهام بعملية ادارة الأزمات الكوارث للقوانين والتشريعات سواء المحلية او الدولية و بيان مدى اهمية دور القوانين والتشريعات على المستويين الدولي والمحلي والوقوف على مدى قدرة تلك التشريعات للاستجابة في حال وقوعها فعملية ادارة الأزمات والكوارث باتت تشكل مركز اهتمام وتقييم العديد من المفكرين والعلماء فالأزمات والكوارث ليست حكرا على دولة معينة بل هي مشكلة يمكن ان تواجهها اي دولة في العالم مهما كان مركزها او قوتها او تأثيرها بل يمكن الحديث عن مشكلة الأزمات والكوارث باتت تمثل مشكلة عالمية لاتعترف بالحدود السياسية وهو ماجعل من تلك الخاصية محل اجماع واهتمام دولي (الهاشمي،2017)

فاغلب التشريعات الخاصة المتعلقة بالكوارث والأزمات مازالت تصنف ضمن النطاق المحدود والضيق على مستوى اغلب دول العالم فمعظم الدول بما فيها الصناعية لم تكن تفرد قانونا متكاملا لحمايتها من الأزمات والكوارث وانما نجد نصوص مبعثرة ومشتتة فالقانون يلعب دورا محوريا ومهما في دول العالم الثالث كونه يوجه المجتمعات بالطريقة التي ترسمها الحكومات لتنفيذ سياساتها وهذا ما يعرف بالهندسة المجتمعية.

فقد تم عقد عدة اجتماعات على مستوى العالم منذ خمسينات القرن الماضي تحديدا في العالم الغربي في حين اعتبر العالم النامي ان مثل هكذا اهتمامات على مستوى قد تعتبر نوعا من انواع المبالغة اللاحاجة لها فتم عقد مؤتمر في مدينة استوكهولم عام (1972) وفي ثمانينيات القرن الماضي توجه العالم للاهتمام بشكل اكبر في مشاكل اكثر تعقيدا كمهددات طبقة الاوزون وكذلك التركيز على قضايا الحوادث الصناعية وفي عام (1984) تم اصدار "برنامج الامم المتحدة للبيئة" بتنظيم مؤتمر الصناعة العالمي حول الادارة البيئية وكذلك مؤتمر ريودي جانيروا عام (1992) والذي هدف لبلورة الاستراتيجيات اللازمة لايقاف التدهور البيئي ومؤتمر كوبنهاجن عام (2009) ومؤتمر كانون عام (2010) ومؤتمر ديربان عام (2011) وجميعهم مؤتمرات دعت اليها الامم المتحدة لبحث قضايا التغيير المناخي ولحقها العديد من المؤتمرات كمؤتمر الدوحة (2012) والذي تم الاتفاق فيه على تخفيض انبعاثات الغازات السامة ومؤتمر باريس عام (2015).

عدا عن جملة الاعلانات العالمية كالاعلان العالمي للطبيعة عام (1982) والذي شدد على ضرورة ان يكتسب الانسان المعرفة اللازمة لصيانة وتنمية قدرته على استخدام الموارد الطبيعية ولحقه اعلان جوهانسبرغ عام (2002) والذي ركز على خمس قضايا الماء والطاقة والماء والصحة والزراعة وتنوع الأحياء.

ليفيدنا الحملاوي (1995) قائلا بانه مما لا شك به أن مشكلة الأزمات والكوارث لا تمثل حالة جديدة على مستوى العالم بل هي مشكلة قديمة منذ بدء البشرية ومتجددة لوقتنا الحالي وما وهذا ما يفسر اهتمام الباحثين

والدراسات القانونية ازاء تلك المشكلة حيث ظهرت عديد الدراسات التي حاولت معالجة تلك الاشكالية خاصة إذا ما تحدثنا عن ان تلك المشكلة اصبحت تشكل ظاهرة عالمية طرحت لأجلها العديد من التساؤلات القانونية خاصة المتعلقة في كيفية عملية إدارتها وسبل مقاومتها والحد من تأثيراتها السلبية

وبشكل عام ان عملية ادارة منظومة الأزمات والكوارث هي اداة علمية رشيدة يجب ان تبنى على علم ومعرفة لتبني طرق التعامل مع المواقف الطارئة ووضع السياسات الملائمة لذلك مع العمل على التقليل من الخسائر المتوقعة (سميعات، 2020)

فقد أشار اللامي (2015) أن كثيرا ما يعرقل قوة القوانين ولوائح العمل من عنفوان الأزمات هو كبتها وتحويلها من الجانب الإيجابي إلى الجانب السلبي كما ان مجموعة الإجراءات والقواعد والمسارات التي يمر بها الفرد لغايات الحصول على حق معين هي بذلك تسهل أو تعقد الوصول إلى حلول الأزمة.

وحسب ما نشر(المركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات، 2018) في تقريره فقد تعرضت المملكة الأردنية الهاشمية منذ القدم للعديد من الكوارث الطبيعية والصناعية نظرًا لموقعها الجغرافي والتغيرات المناخية والصراعات والحروب التي وقعت على اراضيها فمن أهم الكوارث التي وقعت منذ العام (2007-2018) وحسبما رتبت الإستراتيجية الوطنية للحد من مخاطر الكوارث المخاطر وفق مؤشر رصد الأخطار المتفاقمة حيث كانت الزلازل يليها الفيضانات ثم الانزلاقات الأرضية ثم درجات الحرارة المرتفعة والتي تتطلب بناء المنظومات التشريعية وتحسين مستوى إدارة المخاطر والاستثمار المسبق في الحد من أضرارها لتعاني مؤسسات الاستجابة لمخاطر الكوارث والأزمات من تعدد القوانين والأنظمة والتشريعات الخاصة بإدارة الكوارث والحالات الطارئة وذلك وفق المتغيرات القانونية والمخاطر المهددة للمملكة الأردنية الهاشمية

بالإضافة لتعدد الجهات المستجيبة للكارثة والتي تعمل على إدارة الحوادث الناتجة عن الكارثة لتعمل في المملكة عدة مؤسسات لتقديم خدمات الحد من مخاطر الكوارث وإدارة الأزمات والكوارث منها ما هو حكومي مثل" وزارة الصحة، المديرية العامة للدفاع المدني، الخدمات الطبية العسكرية، قوات الأمن العام، الجيش العربي الاردني" ومنها ما هو غير حكومي مثل " جمعية الهلال الأحمر " حيث أنه لا يوجد جهاز حكومي مختص بتقديم خدمات إدارة الكارثة أو الأزمة وذلك لتنوع الكوارث والأزمات وفق التكوين القطاعي للاردن. (سلطة منطقة العقبة الاقتصادية ،2009)

ونظراً للتحديات التي تمت مواجهتها خلال الفيضانات الأخيرة ومع تفشي وباء كورونا كوفيد 19 في المملكة الاردنية وجب العمل على تقييم وتحسين العملية التشريعية لإدارة الأزمات والكوارث في المملكة الاردنية الهاشمية والعمل على تقديم مقترح قانوني يساهم في توحيد الجهود والتنسيق الفعال في إدارة الحد من مخاطر الكوارث والأزمات على مستوى المملكة تحت مظلة قانونية واحدة ليعمل على تعزيز الدور الحكومي في الاستجابة الطارئة والعاجلة لحالات الأزمات والكوارث والمخاطر والطوارئ وتعتبر هذه الدراسة جزء هام يساهم في الحفاظ على الموارد والطاقات وجهود العاملين في إدارات الأزمات والكوارث وتطوير جودة الخدمة المقدمة للمجتمع.

1.3 الأزمات والكوارث بمظلة القواعد القانونية

رأي شوكة (2012) كان من خلال قوله بان الأزمات تظهر على شكل غير متوازن بمزيج من الأسباب والعوامل وهذا يتطلب رصد وسائل الحل التي تتناسب وواقع الأزمة لتظهر القواعد القانونية بمقدمة هذه الوسائل والتي تحتاج إلى جهة كفوءة قادرة على استيعاب الواقع من خلال النصوص التشريعية بالاعتماد على منهج تفسيري يقوم على اعتماد روح النص لا حرفته وعرض دور القواعد بعد تحديد المقصود بالأزمة وإدارة الأزمة وذلك بتطويع بعض القواعد القانونية بالتعامل مع الأزمات وننتقي بما يلائم شكل ونوع الأزمة بعد الوقوف على أسبابها وأنواعها لنوظف بعد ذلك القواعد القانونية الواجبة الإعمال كوسائل لمعالجة الأزمة أو الكارثة أو حتى الجائحة المتوقعة.

1.3.1 التشريع الخاص بادارة الأزمات والكوارث والمخاطر.

وكما ذكر كل من (جيمس دورتي واخرون 1985) انه بالآونة الأخيرة بدا الاهتمام الجلي لقضايا الأزمات والكوارث التي حظيت باهتمام المفكرين القانونيين والدارسين التشريعيين واخذ موضوع التشريع الخاص بادارة الأزمات والكوارث والمخاطر على مأخذ الجد ومحمل المسؤوليه ليظهر بالعديد من المؤلفات والبحوث والدراسات ويعقد عدد من المؤتمرات ويوقع الكثير من الاتفاقيات لمعالجة مشكلة الأزمات والكوارث لتحظى بحيزاً من الاهتمام الدولي بسبب بعدها العالمي الأزمات والكوارث والمخاطرمشاكل ذات صبغة عالمية لا تعترف بالحدود السياسية فقد فرضت نفسها فرضاً وان التصدي لها يتجاوز حدود وإمكانيات التحرك الفردي لمواجهة هذا الخطر المخيف إدارة الأزمات والكوارث أسلوب إداري ومن أساليب مواجهتها وتأثيراتها تكون ذات طبيعة خاصة وميزتها عن غيرها بالأساليب الإدارية بممارستها مجموعة من الإجراءات والأنشطة

والوظائف قبل وأثناء وبعد وقوع الأزمة أو الكارثة ومواجهتها بمراحلها المختلفة بهدف منع حدوثها أو استفحالها أو تكرارها ما امكن والتقليل أو الحد من أضرارها عند حدوثها وإزالة آثارها بعد وقوعها وانتهائها.

1.3.2 التأصيل النظري للأزمات والكوارث في التشريعات والقوانين

توجد العديد من الأدبيات العلمية الدولية والوطنية والمحلية التى ناقضت موضوع القوانين والتشريعات لمواجهة الأزمات والكوارث والمخاطر وحالات الطوارئ فوجود تشريع خاص يحكم منظومة الأزمة أو الكارثة بشكل فعال لغايات تنظيمها واعطائها القوة القانونية فتوفير الحماية والأمن للمجتمع يعتبر من أهم واجبات أية حكومة فالكوارث تشكل تهديداً اكيدا في هذا المجال وإدارتها بكفاءة وفعالية تعتمد على وجود منظومات فاعلة وقادرة وباعلى مستويات الجاهزية للعمل على توفير إجراءات الوقاية والاستعداد ومواجهة الكوارث والتخفيف من آثارها بكفاءة ولإنجاز ذلك لا بد من وجود منظومة تعنى بإدارة الكوارث والأزمات تقوم بتحليل المخاطر والأزمات المحتملة وتضمينها بالخطط الإستراتيجية وإعداد برامج تدريبية بناء على الأخطار المتوقعة والسيناريوهات المحتملة وتعزيز قدرة المؤسسات على التكيف وبما يكفل السير الطبيعي للحياة واستمرارية الأعمال أثناء الكوارث والأزمات.

تناولت دراسة (الهاشمي ،2017) تحليل دور القوانين والتشريعات الوطنية في الحد من الكوارث والأزمات وذلك عبر توضيح دور التشريعات على المستوى الدولي والقومي والوقوف على مناسبة القوانين والقواعد والمبادئ للاستجابة الدولية لمخاطر الكوارث بغية تحديد العجز التي يسدها التشريعات للحد من مخاطر الكوارث توصلت الدراسة إلى أن الكوارث لا تلتزم بالحدود السياسية وأن القوانين والتشريعات لم تغطي كافة متطلبات مواجهة مخاطر الكوارث وأن الاتفاقيات الدولية غير الملزمة يمكن للمنظمات الدولة استحداث قوانين أكثر إلزاماً وخاصة في ظل الدول التي تهدد الاستقرار البشري إلا إن هنالك دول متقدمة قطعت أشواطا بعيدة في إدارة المخاطر والكوارث والتخطيط الفعال لها إما في اغلب دول العالم الثالث فان عدم وجود منهجيه واضحة يجعل الجهود المبذولة في إدارة المخاطر تتسم بالعشوائية وعدم الحصول على النتائج المرجوة منها وقد اشتملت هذه الدراسة على عدة محاور منها:

إدارة المخاطر والكوارث والتي تتضمن وصف لعملية قياس وتقييم المخاطر وتطوير استراتيجياتها إما بالنسبة لأهم الاستنتاجات التي تم التوصل إليها فهي تقليل الخسائر في الأرواح والممتلكات ينتج عن التخطيط ألاستباقي الفعال للمخاطر والكوارث وإدارة المخاطر والكوارث الفعالة يمكن أن تطلق العنان للفرص

المشروعة لتطوير المجتمع والتعاون بين الدول سواء الجهات الرسمية أو التطوعية يساهم في اختصار الكثير من الوقت والجهد والموارد للوصول إلى خطط طوارئ فعالة وكفاءة لمواجهة الأخطار والكوارث.

لا بد من نشر القوانين الخاصة للحماية من مخاطر الكوارث والعمل على إصدار الأطر القانونية لتنسيق الجهود الخاصة بالكوارث تضمين القوانين والتشريعات غير الملزمة في الأطر الوطنية وإنشاء الهيئة لوطنية الكوارث والأزمات مع تطوير المنظومة التنظيمية للاستجابة للكوارث وخاصة فيما يتعلق بالمساعدات الدولية وكيفية وصولها وكما ذكر

ليتفق بالقول كل من (ابو فارة 2009، الشافعي 2001، العيساوي 2015، اللامي 2015) بالاهتمام بتوفير التدريب وتطوير المهارات للكوادر العاملة في مجال تنفيذ خطط الحد من الكوارث ووضع الخطط من قبل الخبراء لمواجهة مخاطر الكوارث وتشكيل مركز تخطيط للتعامل مع الكوارث وضرورة إشراك الهيئات المختصة بإدارة الكوارث والتي يجب أن تكون خططها وأساليبها متوافقة اتفاقيات وبرتوكولات المنظمات الدولية.

إن هناك قوة ربط بين كافة مكونات التنمية المستدامة والإدارة البيئة وإدارة الكوارث تمثلت في حماية الحياة والحفاظ على جودتها وحماية المورد البشري والحد من المخاطر وذلك بغية تعزيز الأسس العلمية والعملية الخاصة بتطبيق منظومة وقائية شاملة مع ضرورة الربط بين الإدارة البيئية وإدارة الكوارث وقوانينهما من جهة والتنمية المستدامة من جهة أخرى سواء في الأنظمة أو القوانين أو خلال الممارسات المختلفة وإعادة صياغة القوانين الخاصة بالكوارث والحماية البيئية لتتلاءم مع مقاصد الشريعة الإسلامية ومبادئ التنمية المستدامة (الأغا، 2019) وأن الربط بين إدارة الكوارث والإدارة البيئية وقوانينهما مع مبادئ التنمية المستدامة بطريقة تعمل للحصول على أفضل النتائج بأقل تكلفة واقل جهد وأسرع وقت مع استخدم المنهج الوصفي التحليلي لتوصف القوانين والتشريعات ومبادئ التنمية المستدامة وتحليل مستوى الترابط بين مكوناتهم والتي ينتج عنها الكوارث والأزمات.

1.4 مراحل ومعايير التخطيط للكوارث والأزمات وحالات الطوارئ

تمر عمليات التخطيط للكوارث والأزمات للحوادث والحالات الطارئة في العديد من الخطوات والمراحل تتلخص فيما يلي: (العمار، 2017)

1.4.1 تحديد وتقييم المخاطر والتهديدات المحتملة: يرتبط التخطيط بتحديد هذه التقديرات لتبرز أهمية الأولويات في حال تقييم المخاطر ويظهر الاهتمام في تقييم المخاطر لتحديد الأولويات حسب المتغيرات المستجدة في كل الأخطار.

1.4.2 تحديد أهداف وأولويات الخطة: تضع الدول عدة توجيهات واستراتيجيات محددة بدقة مع تحديد أسلوب تنفيذها بواسطة آلية واضحة للتصدي للكوارث أو الأزمات عند وقوعها بالعمل مع الجهات المسئولة عن إدارة الكارثة والتدخلات الخاصة بها وفقًا لنوعيتها بالتنسيق مع الجهات المخولة بالمتابعة الإعلامية وعليه يتم تبيان أدوار ومسئوليات المؤسسات الداعمة والمساندة في مواجهة الكارثة.

1.4.3 تحديد وتدبير الموارد اللازمة للتخطيط: يتم حصر كافة مطالب التخصصات المشتركة بإدارة الأزمة أو الكارثة بحيث تكون واقعية حسب الإمكانيات والموارد المتاحة وتوضيح أهمية التعاون والتنسيق بين الجهات والأجهزة المشتركة بتنفيذ الخطة بالتشاركية.

1.4.4 تحديد المعلومات اللازمة للتخطيط: يتم توضيح المعلومات الأساسية للتخطيط مثل خلفية الأزمة أو الكارثة ومدى تأثيرها على المصالح العامة والخاصة بالمواطنين فعاليتها في تحقيق أهدافها وأهم سماتها والاتجاهات السياسية للقيادة في اتخاذ القرارات وفق المتغيرات الميدانية.

1.4.5 ضمان وجود نظام اتصال إعلامي فعال ومرتبط بإدارة الكارثة: يعتبر الإعلام الموجه الأساسي للمواطنين في حال الكوارث وهذا يتطلب تعين متحدث رسمي للأزمة لتحديد سياسات حركة المواطنين أثناء وبعد وقوع الكارثة وإصدار المعلومات الرسمية التي تمنع من انتشار الشائعات التي قد تدمر البلاد.

1.4.6 التنسيق الدائم بين مختلف القطاعات والأجهزة المختلفة بالدولة: يعتبر التعاون المشترك وتحديد المسؤوليات والتنسيق بين أجهزة الدولة من أهم طرق النجاح والسيطرة على الكارثة والحد من انتشار مخاطرها أو زيادتها ويساهم في توفير المعلومة الصحيحة ومنع التعارض والتداخل بين الصلاحيات أثناء تنفيذ خطة الاستجابة للكارثة والتعافي منها بما يحقق استخدام أقل موارد ممكنة وأفضل أسلوب في السيطرة والتحكيم بها.

1.5 القوانين وتجهيز الخطط في ظل الاتفاقيات الدولية ذات الطابع العالمي

1.5.1 اختصاصات إدارة القانون الدولي والاتفاقيات

يختص القانون الدولي والاتفاقيات الاقليمة بالموضوعات والمسائل الدولية من خلال الدراسات والتوصيات لسن القوانين وصياغتها ضمن الاجراءات القانونية للمعاهدات والاتفاقيات والبروتوكولات الدولية والمذكرات العدلية وتحديد مسمياتها التشريعية بصفتيها الدولية والإقليمية الناظم لإعداد الرأي القانوني مع التوصيات ونشر الاتفاقيات الدولية بالصحف الرسمية بمشاركة اللجان الوطنية بالمؤتمرات والاجتماعات لتنفيذ الاتفاقيات الدولية والمشاركة باعداد الدراسات التشريعية والبحوث القانونية لموضوعات القانون الدولي

1.5.2 إدارة القانون الدولي والاتفاقيات

لمواكبة التطورات الدولية المختلفة يجب تنقيح الرأي القانوني وتجويده بمجال القانون الدولي العام ضمان فائدة وحسن تطبيق القانون فيجب مراجعة المعاهدات والاتفاقيات المبرمة بين المنظمات الدولية والاقليمية كمنظمة الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية وإجراء الصياغة القانونية لها لإصدار الادوات التشريعية في الإطار الدولي لابداء الرأي حول النصوص والأحكام القانونية لغايات تطبيقه على كافة المستويات وطنيا وإقليميا ودوليا

1.5.3 الاتفاقيات الدولية:

بناءا على إصدارالأمم المتحدة (1945) الناظم القانوني للازمات والكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ والمخاطر باصدار تشريعات جديدة ليكون الدافع وراء استحداث قوانين وتشريعات باحتواء المعاهدات الدولية والاتفاقيات الاقليمية لمجموعة ادوات شاملة من اللوائح والتعليمات ذات الصلة لغايات اتباعها بحالة حدوث ازمة أو كارثة أو لحالات الطوارئ كاتفاقية عام (1951) فيما يتعلق بوضع اللاجئين وكذلك العمل على سد الثغرات القانونية الموجودة بالتشريعات مع اهمية تطبيق المعايير الدولية فيما يتعلق بقدرة القوانين المحلية بمعالجة المسائل القانونية والتشريعية

1.5.3.1 لنجد الاحكام التي تتعلق بالكوارث وتبعاتها بالاتفاقيات الدولية بالتالي:

- **العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966).**

وتنص على " في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة والمعلن قيامها رسميا يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي"

- **العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1966).**

وتنص على "لجميع الشعوب حق تقرير مصيرها بنفسها وهي بمقتضى هذا الحق حرة في تقرير مركزها السياسي وحرة في السعي لتحقيق نمائها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي". لجميع الشعوب سعيًا وراء أهدافها الخاصة التصرف الحر بثرواتها ومواردها الطبيعية دونما إخلال بأية التزامات منبثقة عن مقتضيات التعاون الاقتصادي الدولي القائم على مبدأ المنفعة المتبادلة وعن القانون الدولي ولا يجوز في أية حال حرمان أي شعب من أسباب عيشه الخاصة".

- **اتفاقية القضاء على جميع اشكال التمييز ضد المرأة (1979)**

والتي تنص" تتعهد الدول الأطراف اتخاذ جميع ما يلزم من تدابير على الصعيد الوطني لتستهدف تحقيق الاعمال الكاملة للحقوق المعترف بها في هذه الاتفاقية"

- **اتفاقية حقوق الطفل (1990).**

لتنص على ان "تتخذ الدول الأطراف في هذه الاتفاقية التدابير الملائمة لتكفل للطفل الذي يسعى للحصول على مركز لاجئ أو الذي يعتبر لاجئاً وفقاً للقوانين والإجراءات الدولية أو المحلية المعمول بها سواء صحبة أو لم يصحبه والده أو أي شخص آخر تلقي الحماية والمساعدة الإنسانية المناسبتين في التمتع بالحقوق المنطبقة الموضحة في هذه الاتفاقية وفي غيرها من الصكوك الدولية الإنسانية أو المتعلقة بحقوق الإنسان التي تكون الدولة المذكورة أطرافاً فيها"

- **الاتفاقيات ذات الصلة إذ أن هنالك العديد من الاتفاقيات مثل:**
  - الاتفاقية الدولية لحقوق العمال المهاجرين وافراد أسرهم (1990).

- الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الانسان والحريات الأساسية (1950).
- الاتفاقية الامريكية لحقوق الإنسان (1969).
- الميثاق الافريقي لحقوق الانسان والشعوب (1981).
- الاتفاقية الافريقية المنظمة للجوانب الخاصة بمشاكل اللاجئين في أفريقيا (1969).
- اعلان قرطاجنة المعني باللاجئين (1984)

أما اتفاقية كمبالا (2012) التي تضع التزامات على الدول الاعضاء باتخاذ التدابير اللازمة لحماية الاشخاص النازحين نتيجة الكوارث الطبيعية أو الاصطناعية شاملة التغيرات المناخية لتلزم الاتفاقية الدول الاعضاء ابتكار منظومة الانذار المبكر لحالات النزوح المحتملة وبهذا النص على الدول الالتزام بتاسيس استيرايجيات الحد من مخاطر الأزمات والكوارث والمخاطر وتنفيذها مع معالجة مسالة الاستعداد للطوارئ والمخاطر والكوارث وادارتها والحركة المتوقعة بحال حدوث أي عارض

ويوجد بعض المعاهدات المحددة وان كانت غير ملزمة بحد ذاتها لكنها قد تاثر تاثير قليلا لتشير المعاهد الى اثرا قد يعتمد أو يساهم في ظهور قواعد قانونية عرفية لتظهر المعاهدات القانونية غير الملزمة (الناعمة) كالمبادئ التوجيهية للنزوح الداخلي (1998)

وإطار عمل هيوغو لسنة (2005) والمتضمن التقرر الختامي للمؤتمر العالمي حول موضوع الحد من الأزمات والكوارث كما ان هنالك مبادئ بينيريو والتي صممت لغايات عملية الارشاد العملي للدول وهيئات الامم المتحدة بالاضافة الى الاشادات من اجل حماية الاشخاص بأوضاع الكوارث الوطنية الصادر من اللجنة الدائمة العابرة للهيئات لسنة (2011) والهادفة لاكمال الاشادرات المتعلقة بالمعايير الانسانية بحالات المخاطر الطبيعية استمرت الاتفاقيات وقبل وبعد مؤتمر ستوكهولم بالتاكيد على المحافظة بدلا من المعالجة الشمولية

1.5.3.2 التطبيق الدولي للاستجابة الدولية

الاتحاد الدولي لجمعية الصليب الاحمر والهلال الاحمر يهدفان من خلال قانونهما الدولي للاستجابة للكوارث الى حث الدول بضرورة سن التشريعات التي تتيح سد الفجوات مع اهمية تعزيز الاطار القانوني للاستجابة الدولية للكوارث لتغدو الدولة اكثر جاهزية واستعدادا للتعامل مع المشكلات أو العوارض التنظيمية خاصة فيما يتعلق بالمساعدات الدولية نظرا لتعدد اطرافها فيجب تقليص الحواجز القانونية والادارية واعطاء تسهيلات قانونية للمتضررين من الكوارث والأزمات وحالات الطوارئ والمخاطر (ستيفاني هاومر، 2014)

ليصاغ المشروع النموذجي للقانون الدولي للاستجابة للكوارث والأزمات بمساعدة الدول على اندماج التوصيات والارشادات التوجيهية

ليقصد بالنظام النموذج: هو اكمال الارشادات التوجيهية مع توفير الإداة المرجعية اللازمة ليتمكن صانعوا القوانين من رسم التشريعات التي تناسب الظروف الوطنية ككولومبيا وموزمبيق اللتان استحدثتا سياسات وتشريعات جديدة على ضوء الارشادات الخاصة بالأزمات والكوارث والمخاطر فيجب توفير الاطر القانونية بطريقة فعالة لغايات خفض الأزمات والكوارث والمخاطر كون الاتفاقيات الحالية تفتقر الى الصفة القانونية الملزمة فالقانون غير الملزم لا يستخدم كقانون لة قوته وسيادته فالاتفاقيات القانونية المستوفية لمعاييرها التشريعية فإنها تفرض فرضًا وتدعم خفض الأزمات والمخاطر ففعالية قوة القانون تقوم على أساس حسن تنفيذه **(www.ifrc.org/en)**.

فلا يمكن حل الكثير من مشاكل الأزمات والكوارث قانونًا فقط فلا يقتصر التركيز على القوانين الجديدة وحدها فلا بد أن يكون التنفيذ الفعلي للنظم القانونية بالتزامن مع إنشاء إطار قانوني محدد يصحبه ارادة سياسية لتنفيذ الاتفاقيات والمعاهدات وانفاذها.

1.5.3.3 الأطر القانونية الدولية

إن الاطر القانونية الدولية لا تكون من خلال (Roberts, A. and Sivakumaran, S ,2012) بناءً على التوجيه بكيفية التعامل مع الأزمات والكوارث والمخاطر وحالات الطوارئ انما تكون من خلال ادواتها لتحقيق الغاية والهدف من خلال الرجوع الى الالتزامات القانونية المحددة الأطراف لتشمل الاطر القانونية مختلف فروع القانون الدولي والأبرز (القانون الدولي الإنساني) والقانون الدولي العرفي والجمع بينهم لغايات خلق اطار قانوني شامل القوانين الدولية للاستجابة للازمات **(IDRL)** والكوارث والمبادئ والقواعد

فهي مجموعه من المعاهدات والقرارات والمبادئ التوجيهية المجزئة غير الملزمة كونها أضعف إطارًا من القانون الدولي الإنساني والقضايا التنظيمية ولكنها الأكثر تعقيدًا في مجال تقديم المساعدة بحالات الأزمات والكوارث لكن مع المبادئ التوجيهية الجديدة ومحاولات وضع إطار أكثر تماسًا للكوارث.

حتى المناطق التي يقوم بها القانون بشكل جيد يعتبر الإمتثال والانفاذ تحديًا لكن مع وقواعدها التي تستمد من مجموعة واسعه من المصادر والمعاهدات والقرارات والاعلانات والقوانين والاجراءات والبروتوكولات

والمبادئ التوجيهية بإطار شامل يطبق على مجموعه من الظروف مع اهمية فهم النص القانوني المختلف وامكانية تطبيقه بالأزمات وحالات الطوارئ **(Evans, G. 2006)**

1.5.3.4 إطار سنداي: (الأمم المتحدة، سنداي 2015)

اهتم إطار سنداي في الحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015–2030 وقد تم اعتماده باليابان في 18 مارس 2015 وهو ناتج عن تشاورات جرت بين المنظمات الدولية المختصة والحكومات وبدعم من مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث حسب طلب الجمعية العامة للأمم المتحدة ويعتبر إطار سنداي الإطار البديل لإطارعمل هيوغو 2005–2015م والذي يهتم بالوقاية من الكوارث الطبيعية والتأهب لها وتخفيف خطط عملها.

مع سعي إطار سنداي لاستمرارية العمل وتنفيذ خطط التنمية بالبلدان التي تتعرض للمخاطر مع التصدي لها والحد منها والتصدي لمخاطر جديدة ويهدف الإطار إلى الفهم الشامل لكافة المخاطر وقابليتها للتضرر وخصائص الخطر وتعزيز الأدوار الوطنية في إدارة المخاطر والقدرة على المواجهة مع تعزيز التعاون الدولي في المشاركة بمواجهة المخاطر

ويسعى المجتمع الدولي لتطبيق إطار سنداي على مخاطر الكوارث المحدودة والكبيرة، والمتكررة وغير المتكررة والمفاجئة والبطيئة التي تنتج عن المخاطر الطبيعية أو البشرية، ويهدف المجتمع الدولي للاسترشاد بإطار سنداي في إدارة مخاطر الكوارث التي تؤثر على التنمية من منظور متعدد المخاطر على جميع المستويات والقطاعات المختلفة.

فبعد الاطلاع على إطار سنداي الذي يقر بوجوب تشاركيه العمل وتقسيم المسؤوليات والمهام الى جهات محلية وأخرى دولية وإنسانية مع أهمية الملائمة لمختلف التطورات الدولية في مختلف الأزمات والكوارث بتشكيل قاعدة بيانات مشتركة بين المؤسسات والمجتمع المحلي وتبويبها لاستخدامها وقت الحاجة للكوارث وحالات الطوارئ مع خلق خطط لإدارة الأزمات ليتم من خلالها تحديد السياسة الأمثل لاستخدام المستشفيات والمراكز الصحية ودوائر الدفاع المدني والإسناد ومراكز الإسعاف والطوارئ

فمسؤوليات العمل بمرحلة الاستجابة للكوارث والأزمات تتصف بالدقيقة والكبيرة بتطبيقها لتزداد اثار الاخطار للازمات والكوارث عبر العالم بشكل عام والأردن بشكل خاص من خلال الاحداث التي تقع على اراضيه ليرجع قدر الزيادة بالأزمات من خلال:

النمو المتزايد باعداد السكان يؤدي ذلك لزيادة عدد الافراد المعرضين للاخطار بالاضافة الى التغييرات التي تشهدها البيئة الطبيعية الاردنية مقترنة باثار تغير المناخ السياسي المحيط بالمجتمع الاردني لنزوح عدد كبير من الناس للمناطق الحدودية الاردنية

فالأزمات والكوارث أو المخاطر تترك خلفها آثارًا مدمرة بجميع قطاعات المجتمع الواحد وبالمستويين المحلي والفردي بما يدفع مختلف القطاعات الإعداد للمواجهة فالتأثير قد يكون مباشر أو غير مباشر لتعتمد شدة التأثر بمستوى التاهب والإستعداد المجتمعي بكافة الأشكال إقتصاديا أو سكانيًا أو اجتماعيًا أو نفسيًا أو إداريًا أو تنمويًا أو بالبينة التحتية أو سياسيًا.

ولكن تكمن صعوبة وضع قواعد عامة لتطبق بحالة الأزمات او الكوارث هو بسبب اختلاف الكوارث وطبيعتها المتغيرة وصعوبة التطبيق العملي على ارض الواقع بسبب الدراسات النظرية وقلة التشبيك بين الاجهزة المختصة ومؤسسات المجتمع المدني مع وجود التهديدات التي تكون مفاجئة بحيث لا تتيح الكثير من الوقت لمواجهة الكارثة.

1.5.4 الاتفاقيات الاقليمية على المستوى العربي

على المستوى الاقليمي للاستيراتيجية العربية اخذت للحد من مخاطر الأزمات والكوارث لسنة (2020) لذا نجد بعض الاتفاقيات غير الملزمة توفر دعم الدول المستضيفة والمقدمة للمساعدات بحالات الطوارئ الكبيرة لاكمال الاتفاقيات والارشادات الدولية من خلال حث الدول غير الأعضاء بالاقليم العربي عند طلب المساعدات الدولية برعاية الحماية المدنية لجامعة الدول العربية والهادفة الى ازالة أكبر قدر ممكن من المعوقات الواقعة لضمان سلامة سير عملية الاستجابة للكوارث مع تغطية جوانب الارشاد من خلال:

- التخطيط للطوارئ وتنسيقها بالموقع
- الإمدادات اللوجستية
- النقل
- المسائل القانونية والتشريعية والمالية

فلا تزال بعض الدول بمرحلة صياغة القانون وسن التشريع المتعلق بتنفيذ الاتفاقيات لتبقى معظم الوسائل القانونية قديمة ولم يتم تحديثها وواقع الحال المتطور مقارنة مع الادوات الاقتصادية لغايات تنفيذ تحسين

الاتفاقيات الدولية فقد تساعد المنظمات الحكومية بالتشارك مع المنظمات غير الحكومية وهذا يظهر بشكل ملحوظ في عدد من الدول ولا سيما بلبنان حيث تتمتع هذه المنظمات بحضور قوي وجيد وصوت مسموع وذات صدى بالمقارنة مع دول أخرى اقل ما يوصف انه ضعيف لتركز معظم الدول مؤسساتها على تنفيذ الاتفاقيات أو توسيع الصلاحيات دون التركيز على اعداد استيراتيجيات أو دراسات ذات أولوية أو تطوير خطط البرامج والعمل لديها مع عدم الاهتمام بالتنفيذ الميداني الذي يوصف بالضئيل والضعيف فيجب التركيز على تقييم تاثير الاتفاقيات لتتنامى مع الوعي العام والعمل على استغلال المواقف الايجابية بمعظم الاتفاقيات الدولية والاقليمية كاتفاقية التعاون العربي بمجال تنظيم وتيسير عمليات الاغاثة والصادر بتاريخ 1987/9/22 لتكون حكومات دول الاطراف التي تستند لنص المادة 2 من ميثاق جامعة الدول العربية مؤكدا على اهمية وجوب التعاون بين كافة الدول العربية بمجالات الاغاثة بحالات الأزمات والكوارث الطبيعية والظروف الطارئة مع الاخذ بعين الاعتبار للمعوقات والصعوبات التي قد تتعرض لها فرق الإمداد ومواد الإغاثة والوصول لضحايا الكوارث الطبيعية والظروف الطارئة بالسرعة اللازمة لتحقيق الأهداف المرجوة انطلاقا من الروابط الأخوية الانسانية بين الدول العربية ولتنمية الروابط بوحدة الهدف والمصير.

1.5.5 الانظمة والقوانين الاردنية

يستمد القانون الاردني مصادره من

1.5.5.1 التشريع: التشريع يمتلك أكثر من معنى منها:

أولا: قيام سلطة عامة مختصة بالدولة بوضع القواعد القانونية في صورة مكتوبة وإعطائها قوه الإلزام – والتشريع بهذا المعنى هو ما يعتبر مصدرا رسميا للقانون.

ثانيا: هو النص الذي يصدر من السلطة العامة المختصة بسنه في الدولة بشكل قاعدة قانونية صيغت نصوصها صياغة فنية (البكري والبشير،2011)، وبتعريف آخر: هو مجموعة القواعد العامة المجردة التي تصدر عن السلطة التشريعية فالتشريع يحتل مركز الصدارة في أغلب دول العالم كما في الأردن كأول مصدر من المصادر الرسمية للقاعدة القانونية بإعتباره أكثر أهمية من باقي مصادر القانون فالتشريع جزء من القوانين التي يحكم بها كونه صادرًا عن السلطة التشريعية المختصة (القانون المدني الاردني، 1976).

1.5.5.2 احكام الفقه الاسلامي: هو القانون الذي إعتمدت عليه كثير من التشريعات العربية في صياغة قوانينها المدنية فالفقه الإسلامي كان له أثر كبير في صياغته التشريعية للإعتماد بتقرير القواعد القانونية

لاثره في تحديد المصادر التي يعتمد إليها القاضي في قضائه كونه أستقى عددا كبيرا من نظرياته وقواعده الفقهية من التراث الديني كما أن اصول الفقه الإسلامي هي المرجعية في فهم النص ومقصده وتأويله (الغرايبة،2016)

1.5.5.3 مبادئ الشريعة الاسلامية: تعتبر مصدرًا احتياطًا يلتزم القاضي بالرجوع إليها بحالة عدم وجود نص تشريعي وفق المادة الأولى من القانون المدني والتي تنص "إذا لم يوجد نص تشريعي يمكن تطبيقه حكم القاضي بمقتضى مبادئ الشريعة الإسلامية فإذا لم توجد، فبمقتضى العرف فإذا لم يوجد فبمقتضى مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة"

1.5.5.4 العرف: يكمل نقص التشريع مع عدم تعارضه والنصوص التشريعية مفسرة مدنيا أو تجاريا ولكن بنسب متفاوتة ليكون العرف التجاري مصدر رسمي من مصادر القانون التجاري.

1.5.5.5 قواعد العدالة: لا تعتبر مصدرًا رسميًا للقاعدة القانونية فإذا لم تجد المحكمة نصاً في القانون حكمت بأحكام الفقه الاسلامي الاكثر موافقة لنصوص هذا القانون فان لم توجد فبمقتضى مبادىء الشريعة الاسلامية فان لم تجد فبمقتضى العرف فان لم تجد حكمت بمقتضى قواعد العدالة

تهتم الأنظمة والقوانين السارية في المملكة الأردنية الهاشمية واللوائح المفسرة لتلك القوانين والأدلة الإجرائية بضرورة التخطيط بفعالية للحد من الأزمات والكوارث والاستفادة من التجارب السابقة في التصدي للكوارث والتعرف على المخاطر وتحدياتها والأزمات المتوقع تحولها لكوارث وهذا يحتاج إلى قوانين وأنظمة تحديد الصلاحيات وتنظيم سير العمل وفقًا لمواد الدستورالأردني وغايات وأهداف الخطط الإستراتيجية التي تضعها المملكة الأردنية الهاشمية بما يتماشى مع الأطرالدولية للحد من مخاطر الكوارث والأزمات وعليه وضعت الأولويات والخطط البديلة وتم تحديد مجالات التصدي للكوارث والجهات الشريكة في كل كارثة متوقعة وسيناريوهات التصدي والجهة الرئيسية التي تقود الكارثة سواء السلطات المحلية أو الإقليمية أو الوطنية أو أحد أجهزة الدولة والقطاعات المختلفة التي لها تأثير واصطدام مباشر مع الكارثة ومدي الصلاحيات المخولة للمحليات والمحافظات المنسجمة مع إدارة الدولة العليا.

كل ما سبق يتطلب من السلطة التشريعية بالشراكة مع السلطات التنفيذية بناء الاطرالقانونية والتشريعية لتجهيز الاحتياجات المالية والموازنات العامة الخاصة بالتصدي للكوارث والاحتياجات اللوجستية والإمدادات الخاصة بالطواقم العاملة في الميدان وأثناء تجهيز الخطة يتم مراعاة الخطط الاستراتيجية التي تضعها

المملكة وتربط بين خطط المواجهة للمحافظات وخطة الكوارث العامة وخطط الكوارث القطاعية وعلاقة خطة الكوارث للدولة أو الاقليم مع الدولة المجاورة.

ويحتاج تجهيز الخطة إلى عمل مناورات تدريبية ووهمية عديدة ودورية للتمكن من قياس مدى الجاهزية والقدرة على التعامل الفعلي مع الكارثة عبر مراجعة الخطة والتي تكون مرنة وسهل التعديل عليها خلال عمليات التنفيذ ومراقبتها وتقييمها وتوثيق جميع مراحل التعامل مع الكوارث للرجوع لها والاستفادة منها في كوارث أخرى قادمة على أن تشمل الخطة قائمة بأهم الجهات المتوقع التواصل معها خلال الكارثة وفحص مدى استجابتها وتحديد فريق الإنذاروإبلاغ القيادة العليا للدولة وكيفية التعامل مع الصحفيين والمتطوعين والشباب والمساندين لعمليات الإغاثة والإنعاش المبكر.

ويكمن أن تشمل الخطة العامة مجموعة من الخطط الفرعية للمحافظات والأقاليم والمحليات والقطاعات والأجهزة الإدارية للمملكة على أن تواكب هذه الخطط السياسات العامة للتصدي للكوارث والحد من المخاطر الناجمة عنها قدر المستطاع وتحتاج الخطة الوطنية للتصدي للكوارث تشريع نظام رقابي تشرف عليه أحد الجهات المختصة والمؤهلة في العمليات الرقابية على الخطط الطارئة وتبيان مواطن القوة والضعف والفرص والتهديدات والإخفاقات التي يمكن أن تقع بها الطواقم العاملة في الميدان ويمكن أن يتم التعديل على الخطط أثناء التنفيذ بالميدان وذلك بهدف الحماية الشاملة لكافة مقومات الحياة البشرية تحتاج الكوارث للتخطيط المسبق والتنبؤ الجيد للكارثة سواء أكانت طبيعية أم صناعية من البشر كالحروب وهذا يتطلب الجهود الكبيرة لطواقم التخطيط للتعرف على الكوارث الحربية التي يمكن أن تقع في الدولة وتحديد الآليات المناسبة للسيطرة عليها والحد من الآثار المدمرة والمؤثرة على حياة المواطنين وممتلكاتهم وممتلكات الدولة العامة والبيئة الشاملة .

1.5.5.6 إشكالية القوانين الاردنية: اشكالية القوانين الاردنية تكمن بالحاجة الملحة لسن القوانين مع تعديل التشريعات الخاصة بادارة الأزمات والكوارث والمخاطر وحالات الطوارئ مع وجوب انفاذ المواد القانونية المعمول بها حاليا واعطائها الاهمية الاولى والقصوى بذات اهمية المشاريع الخدماتية كالصحة والطرق وهذا ينعكس سلبا على قدرة الدولة لمواجهة الأزمات والكوارث سواء الطبيعية أو الصناعية.

1.6 مواجهة الكوارث والأزمات وفق الأنظمة والقوانين

تمر جميع الأزمات والكوارث بمجموعة من المراحل تشكل تسلسلا زمنيا وإداريا للتعامل مع إرهاصات الأزمات والكوارث والمخاطر وحالات الطوارئ وسماتها فقد نظم القانون الاردني جهات التعامل لعمليات

الاستجابة للكوارث والأزمات ونداءات الاستغاثة الطارئة والعاجلة بوجود اللوائح المفسرة للقانون العديد من الأعمال المرتبطة بالتخطيط الوقائي والجهوزية واستجابة الطواقم للأزمات والكوارث مع تحديد الجهات المشاركة التي تملك صلاحيات التدخل أثناء الكوارث وخاصة التي لها آثار على المقومات الطبيعية للدولة (عبد المحمود، 2009)

1.7 الإطار القانوني للمركز الوطني لإدارة الأزمات على مستوى المملكة الأردنية.

تهتم الدول المتقدمة في تحديد الجهات التي تكون لها الصلاحيات أثناء التدخل في الكوارث وخاصة التي لها آثار على المقومات الطبيعية للدولة من أهم هذه الجهات التي تملك الصلاحية على مستوى المملكة الاردنية الهاشمية فانجاز وتطوير المركز الوطني لمواجهة مخاطر الأزمات والكوارث بالتنسيق مع كافة أذرع القطاع العام والخاص والمؤسسات الدولية والمحلية تندرج أهم التشريعات الاردنية بمواجهة الكوارث تحت إطار:



الجهات الفاعلة في إدارة الكوارث

1.7.1 الدفاع المدني:

وهو الجهاز الذي يعمل على حماية المدنيين من المخاطر عبر التخطيط المسبق، والتدخل المباشر في عمليات الإنقاذ وحماية الأرواح والممتلكات من الدمار والهلاك، وإعادة إنعاش الوضع لما كان عليه فعمل الدفاع المدني إنساني بحت، وتعتبر أهم عناصر التدخل السريع للتصدي للكارثة والحد من آثارها، والتقليل من الضحايا، باستخدام كافة امكانياته المادية والبشرية. (قانون الدفاع المدني، 2006)

أولًا: قانون الدفاع المدني رقم 18 لسنة 1999 والقاضي بتشكيل مديرية الدفاع المدني

وتتمثل واجباتها بالوقاية والحماية وإجراءات واحتياطات وقائية تتبع بكفاءة كبيرة تضمن قانون الدفاع المدني بالإضافة إلى الأحكام الخاصة بالمجلس الأعلى للدفاع المدني تشكيل المديرية العامة للدفاع المدني والواجبات المسندة إليها وتتمثل واجباتها لمواجهة الكوارث بما يلي:

ثانيًا: في مجال الوقاية والحماية الذاتية

بداية لابد من تعريف مفهوم الوقاية والحماية ويمكن تعريفها على النحو الآتي:

الوقاية: هي مجموعة الإجراءات والاحتياطات الوقائية التي تتخذ أو تتبع بكفاءة عالية في المنشآت من تخطيط وتصميم وإشراف وتنفيذ وتشغيل وصيانة لضمان سلامة استمرار عملها على أكمل وجه

الحماية: عبارة عن الوسائل والمعدات والتجهيزات التي يتم اختيارها وتوفيرها في المنشأة وفقا للقوانين والأنظمة المتعلقة بالسلامة العامة واشتراطاتها والتعليمات الصادرة عن الجهات الرسمية ومنها المديرية العامة للدفاع المدني.

ولإضفاء الصبغة القانونية على عمل أفراد الدفاع المدني أثناء قيامهم بوظائفهم جاءت النصوص القانونية لتعطيهم الصلاحيات المخولة لأفراد الضابطة العدلية بموجب قانون أصول المحاكمات الجزائية.. الدخول إلى الأماكن المختلفة، تنظيم ضبط المخالفات والإحالة إلى المحكمة المختصة..... الخ

ثالثًا: الواجبات الأخرى المناطة بالمديرية العامة للدفاع المدني لمواجهة الكوارث

وأهمها القيام بعمليات الإطفاء والإنقاذ وحالات الإسعاف أثناء الكوارث وتوعية وتدريب المواطنين على كيفية التعامل مع الكوارث والعمل على توفير وتأمين الآليات والمعدات ووسائل الاتصالات اللازمة لمواجهة

الكوارث المشاركة في إعداد الخطط العامة والخاصة لمواجهة الكوارث والمساهمة في إقامة مراكز الإيواء والإغاثة ...الخ

فتم مؤخراً إعداد مقترح مشروع قانون معد للقانون الدفاع المدني وأهم ما تضمنه مقترح هذا المشروع إسناد واجب تقديم خدمة الإسعاف للحالات الطارئة بالمديرية العامة للدفاع المدني وإيجاد النصوص القانونية التي تكفل توفر متطلبات الوقاية والحماية الذاتية.

1.7.2 الجيش العربي الأردني:

وهو الجهة المخولة بتأمين الحدود الخارجية للدولة من أي اعتداء خارجي في حالات ضعف أي دولة من ذات الحدود المشتركة وفي حال ضرب الكارثة لأي من مقوماتها الأساسية ليسهم ذلك في تدمير المصادر البيئية والطبيعة في الدولة والتي تؤثرعلى الكيانات الاقتصادية والاجتماعية فالجيش الأردني يعمل على منع وصد الاعتداءات الخارجية والحفاظ على الحدود ويسهل عملية وصول المساعدات من الدول المجاورة الى الدولة عبر المعابر وغيرها من الممرات ومهمته حماية قوافل المساعدات سواء إنسانية أو طبية أو غيرها من الاعتداء عليها.

أولًا: قانون القوات المسلحة الأردنية المؤقت رقم 64 لسنة 2001

أهم الواجبات الملقاة على عاتقه المواجهة الحالات الطارئة والكوارث ما يلي

- الإبلاغ عن وقوع خطر ما للجهات المعنية.
- إنذار الأشخاص المعرضين للخطر للابتعاد عن مناطق الخطر .
- المحافظة على الأمن والاستقرار ضمن المنطقة المنكوبة وإدارة عمل المرافق العامة والخدمات.
- تنظيم حركة السير وتسهيله أمام وحدات الإنقاذ والإخلاء والإسعاف.
- تنفيذ القوانين والأنظمة والأوامر الرسمية والمشروعة.
- المشاركة في عمليات الإنقاذ والإخلاء والإيواء وتقديم الجهد البشري والآلي المتوفرة لمواجهة الكارثة.

1.7.3 وزارة الصحة الأردنية:

وهي تعمل بشكل مسبق على احتواء الحالات المرضية الاعتيادية وتسعى الوزارة لتجهيز البنية التحتية اللازمة قبل علمية الطوارئ من تجهيز مركبات نقل المصابين والإسعافات الطبية المجهزة للعناية المكثفة وتجهيز غرف العمليات المركزية التي تعمل على تقديم الخدمات العاجلة للمصابين وإجراء العمليات الجراحية

لهم وكذلك نقل المصابين من المستشفيات المحلية للعلاج في المشافي الخارجية في الدول الصديقة (وزارة الصحة الاردنية،2008).

ووفقا لما ذكر المغير (2018) فان الاطار الطبي يعمل على تقديم خدمات الإسعاف الأولي للمصابين الهلال الأحمر ويقوم بتقديم خدمة نقل المصابين المدنيين من أماكن الأحداث إلى المستشفيات والخدمات الطبية العسكرية والتي تقدم الخدمة الطبية ونقل المصابين العسكريين والدفاع المدني الذي يهتم بتقديم خدمات نقل المصابين من أماكن الأحداث والطواقم التي تتعرض للخطر نتيجة الكوارث والأحداث إلى المستشفيات وتعمل الإدارة العامة للإسعاف التابعة لوزارة الصحة على نقل المصابين بين المستشفيات وكذلك نقل المصابين للمعابر لنقلهم للمشافي الخارجية هذا التوزيع والتقسيم في حال الطوارئ والكوارث التي تخرج عن السيطرة يمكن أن تعمل جميع السيارات في نقل المصابين من المناطق الساخنة إلى المناطق الآمنة

أولًا: قانون الصحة العامة المؤقت رقم 54 لسنة 2002

أناط قانون الصحة العامة في المادة 3 منه المسؤولية عن جميع الشؤون الصحية في المملكة بما في ذلك الحفاظ على الصحة العامة وتنظيم الخدمات الصحية المقدمة من القطاعين العام والخاص بوزارة الصحة.

فنصت **المادة 3**: تكون الوزارة مسئولة عن جميع الشؤون الصحية في المملكة وتشمل مهامها بصورة خاصة ما يلي:

- الحفاظ على الصحة العامة بتقديم الخدمات الصحية الوقائية والعلاجية والرقابية.
- تنظيم الخدمات الصحية المقدمة من القطاعين العام والخاص والإشراف عليها.
- توفير التأمين الصحي للمواطنين في حدود الإمكانات المتوافرة لديها.
- إنشاء المؤسسات والمعاهد الصحية التعليمية والتدريبية التابعة للوزارة والإشراف على إدارتها وذلك مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة ذات العلاقة.

هذا وقد تضمن قانون الصحة العامة النص على الأحكام الخاصة والإجراءات والتدابير التي تتخذها وزارة الصحة بالتعاون والتنسيق مع كافة الجهات ذات العلاقة لتتمكن من أداء الواجبات المناطة بها في جميع الشؤون الصحية ومن هذه الأحكام والتدابير على سبيل المثال:

تلك المتعلقة بمنع انتشار الأمراض المعدية ومكافحتها والحد من انتقال العدوى التطعيم والتلقيح لحماية صحة المواطنين منع تصنيع أو استيراد أو إدخال أوتداول الأدوية المغشوشة مراقبة مياه الشرب للتأكد من صلاحيتها من الناحية الصحية واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع استعمال أي مياه غير صالحة للشرب مراقبة استيراد المواد الكيماوية الممنوعة أو المشروط استيرادها وتصديرها وتداولها وذلك لغايات المحافظة على الصحة العامة منع حدوث المكاره الصحية وإزالتها في حالة حدوثها ومراقبة مياه الصرف الصحي وشبكات الصرف الصحي والتمديدات الداخلية ومحطات التنقية للتأكد من توافر الشروط الصحية فيها وضمان عدم إلحاق الضرر بالصحة العامة التأكد من توفر الشروط الصحية المقررة للحرف والصناعات والباعة المتجولون وتنظيم عملية دفن الموتى في الأماكن المخصصة لذلك ....الخ .

كذلك رتب قانون الصحة عقوبات رادعة بحق المخالفين لأحكامه وألزم جميع الوزارات والمؤسسات الحكومية والدوائر والهيئات والمجالس التعاون مع وزارة الصحة كل ضمن إمكاناتها واختصاصاتها لتنفيذ أحكام هذا القانون وخول وزيرالصحة وأمين عام الوزارة ومديرعام أي مديرية في الوزارة والأطباء المرخصين المعينين في الوزارة وأي موظف في الوزارة يفوضه الوزير كل ضمن اختصاصه صفة الضابطة العدلية للقيام بمهامها وتنفيذ واجباتها.

من خلال استقراء الواجبات والتدابير المناطة بوزارة الصحة بموجب قانون الصحة العامة تتلخص واجباتهم لمواجهة الكوارث:

- الحفاظ على الصحة العامة باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير المناطة بها بموجب قانون الصحة وتقديم الخدمات الصحية الوقائية والعلاجية والرقابة على كل ما من شأنه أن يشكل خطرا على الصحة العامة.
- تركيز برامج التثقيف الصحي على المخاطر والإصابات التي قد تلحق بالمواطنين من جراء الكوارث وكيفية تقديم الإسعاف الأولي اللازم لها.
- تدريب المواطنين بالتنسيق مع المديرية العامة للدفاع المدني على كيفية تقديم الإسعاف الأولي
- تأمين مخزون احتياطي كافٍ من الأدوية والمستلزمات الطبية.
- تهيئة جميع المستشفيات الحكومية والخاصة والمراكز الطبية لاستقبال الإصابات الناجمة عن الكوارث وتأمينها بحاجتها من مستلزمات الإسعاف الأولي والأدوية والكوادر.
- مساعدة الدفاع المدني في تقديم الإسعاف الأولي في الميدان للمصابين من جراء الكارثة.
- تأمين خدمات الرعاية الصحية لمراكز الإخلاء والإيواء.

- مكافحة الأوبئة التقيد تنتشر من جراء الكارثة.
- تطبيق أسس وتعليمات طب الكوارث أثناء التعامل مع الحالات والإصابات بما في ذلك التصنيف والإخلاء.
- التنسيق مع الجهات المحلية والطبية (نقابة الأطباء، نقابة الصيادلة ... الخ) والهيئات الطبية الخارجية لتقديم العون الطبي عند الحاجة مع تنظيم أعمال هذه الجهات أثناء العمل الميداني.
- إقامة مستشفيات ميدانية عند الحاجة.

ثانيًا: نظام التامين الصحي وتعديلاته رقم 83 لسنة 2004

وهنا يجدر الإشارة إلى أن نظام التأمين الصحي وتعديلاته رقم 83 لسنة 2004 والصادر بموجب المادة 66 من قانون الصحة العامة نصف المادة 17 منه على عدم استيفاء أجور المعالجة وأثمان الأدوية إذا تمت المعالجة نتيجة حوادث ناجمة عن الكوارث

المادة 17: لا تستوفى أجور المعالجة وأثمان الأدوية في أي من الحالات التالية:

- إذا كان المريض مصابا بمرض سار يستوجب العزل الصحي حسب القوائم التي يصدرها الوزير لهذه الغاية.
- إذا كان الشخص محجورا عليه صحيًا.
- إذا تمت المعالجة نتيجة حوادث ناجمة عن كوارث طبيعية أو أوبئة لأمراض سارية أو تسمم جماعي أو حوادث جماعية لم يتسبب فيها طرف مباشر .

1.7.4 المركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات:

يتمثل الدور الهام لهذا المركز بسرعة نقل المعلومة لصاحب القرار لاتخاذ الإجراءات الاحترازية المناسبة لتحديد التناسب في قوة ردع الكارثة وهذا المركز يرتبط بأعلى سلطة سيادية في الدولة (الملك، رئاسة الحكومة، رئاسة الأجهزة الأمنية،وغيرها) ويكون جهة الربط بين قيادة الدولة والأجهزة المعنية بالتدخل في الكارثة والتصدي لها، وكذلك بين غرف العمليات الفرعية في المناطق المنكوبة والمراكز الموسمية إلى الأجهزة المختصة وله الدورالبارز في التغذية الإعلامية للمؤسسات الصحفية للحد من الآثار السلبية للكارثة على المواطنين فيكون عنده جميع البيانات والمدخلات اللازمة للتصدي للكارثة وتهدئة المواطنين وتحديهم للكارثة واستمرار حياتهم بشكل شبه طبيعي (المركز الوطني للأمن ولإدارة الأزمات ،2015)

1.7.5 وزارة العمل الأردنية:

بمنطوق قانون العمل رقم 8 لسنة 1996

يمكن تلخيص واجبات وزارة العمل بشكل عام لمواجهة الكوارث بما يلي:

- التنسيق والتعاون مع كافة الجهات المعنية بالسلامة والصحة المهنية للتحضير لمواجهة الكوارث
- العمل على تحقيق بيئة عمل آمنة عن طريق تعميق الوعي الوقائي لدى العمال وأصحاب العمل بالأخطار وكيفية الوقاية والحماية منها في الظروف الاعتيادية والطارئة بالتعاون مع الجهات الأخرى المعنية.
- وضع الحلول واتخاذ التدابير المناسبة للتقليل من حجم الخسائر في الأرواح والممتلكات من جراء الكوارث بالتعاون مع الجهات الأخرى المعنية.
- استخدام المنشآت التابعة للوزارة كمراكز للإيواء حيثما تطلب الأمر ذلك.
- العمل على استمرارية الإنتاج في الظروف الطارئة.
- تشكيل الفرق التطوعية من العاملين وأصحاب المهن للمساعدة في عمليات مواجهة الكوارث.

1.7.6 جمعية الهلال الاحمر الأردنية:

بموجب قانون الجمعية الوطنية للهلال الأحمر الأردني رقم 3 لسنة 1969

تقوم الجمعية بقدر إمكاناتها بتقديم الخدمات الاجتماعية وبتخفيف ويلات الحروب والكوارث والمجاعات عن الإنسان ومكافحة الأوبئة والأمراض عن طريق تقديم الخدمات الصحية والإنسانية وفقا للأعراف والقوانين والأنظمة والاتفاقيات الدولية وعلى الأخص اتفاقيات جنيف وفي حدود ذلك ليستفيد من هذه الخدمات أسرى وجرحى الحروب ومنكوبو الكوارث على اختلاف جنسياتهم وأجناسهم وفي سبيل تحقيق جمعية الهلال الأحمر الأردني للغايات التي أنشئت من أجلها منحها القانون في المادة 7 منه صلاحية القيام بالأعمال التي من شأنها تحقيق ذلك.

1.8 الجهات الشريكة المساندة:

هناك العشرات من الجهات المساندة والتي لها دور كبير لا يقل عن دور الأجهزة السابقة وتختلف أدوارهم ما بين التخطيط المسبق أوالتصدي للكوارث أوإعادة الحالة الطبيعية لما كانت عليه قبل الكارثة ومنهم وزارة المالية والتي تسعى لتوفير جميع الموارد المالية اللازمة لنجاح العمليات الإغاثية ووزارة الزراعة التي يتمثل

دورها في حماية المزروعات وتحقيق الأمن الغذائي وزارة الاقتصاد والتموين التي تهتم بحماية المستهلك أثناء الكارثة وقبلها وبعدها ووزارة الأشغال العامة والإسكان عبر إيجاد المعدات الثقيلة التي تستخدم في عمليات الإنقاذ والإغاثة أثناء الكارثة وتجهيز خطط الإسكان المؤقت للفترة اللاحقة للكارثة والتي تسمى علمية الإنعاش المبكر وتجهيز خطط إعادة إعمار المباني والمنشآت.



الجهات المساندة في إدارة الكوارث

خلاصة

تحتاج إدارة الأزمات والكوارث إلى صياغة الإطار القانوني للحد من مخاطر الكوارث وإصدار كافة اللوائح والأنظمة والقرارات مع توفير كافة الاستعدادات والتجهيزات لمواجهة جميع المخاطر المتوقعة، وفق خطط تنفيذية وتشغيلية محكمة ومرنة قابلة للتعديل والتنفيذ مع تحديد كافة المهام والواجبات والمسئوليات الخاصة بكل جهة معنية بمواجهة الكوارث.

الفصل الثاني: التشريعات والقوانين الناظمة للأزمات والكوارث والمخاطر واثارها

2.1 المقدمة

التشريعات والقوانين هي نظام من القواعد يتم إنشاؤها وتطبيقها من خلال المؤسسات الحكومية والاجتماعية لتنظيم السلوك البشري وعلى الرغم من أن هنالك العديد من الدراسات والمراجعات الأدبية والأبحاث السابقة التي قد تم الاطلاع على معظمها بتناول موضوع التشريعات والأطر القانونية سوءا من قبل المشرعين أو المحللين القانونيين أو منظمي المعاهدات الدولية والبروتوكولات الإقليمية والعالمية.

إلا أن بعض مواضيع النقاش لم تأخذ حقها الوافي من الناحية القانونية لقلة النصوص التشريعية التي تخدم هذه هذا الكتاب لتشمل:

- دور القوانين والتشريعات للحد من الكوارث والأزمات
- أهمية التوصيات القانونية للازمات مع تطوير منظومة خلية ادارة الأزمات والكوارث
- دور وسائل الإعلام بادارة الأزمات والمخاطر بشكل قانوني
- أهمية دور الدفاع المدني من خلال التخطيط الاستراتيجي
- الية ادارة المخاطر مع ضرورة الربط مع مبادئ التنمية المستدامة
- دور ادارة الأزمات والكوارث بالمنظمات الكبرى ومؤسسات المجتمع المحلي
- تفعيل دور المركز الوطني للامن وادارة الأزمات والكوارث

وبناءًا على إطار سنداي (2015) فقد وجه العمل على الصعيدين العالمي والإقليمي في ضوء إطار سنداي لغايات تعزيز كفاءة التخطيط مع إنشاء نظم معلومات مشتركة وتبادل الممارسات الجيدة والبرامج المتعلقة بالتعاون وتنمية القدرات من أجل معالجة مخاطر الكوارث المشتركة والعابرة للحدود مع الاستفادة من تجربة مرصد إطار عمل هيوغو لغايات تحقيق تنمية اجتماعية واقتصادية مستدامة.

2.2 أفضل النهج لتطبيق الدراسات لنهج الأزمات والكوارث للدراسات والادبيات الاجنبية

فقد تم الاطلاع على العديد من الأطر النظرية الأجنبية والعربية وبعض البروتوكلات في مواضيع مشابهة بعنوان أفضل الممارسات في التواصل مع الأزمات عملية فريق الخبراء والتي اعدها **(Seeger,M. 2006)** وقد هدفت إلى بيان أفضل الممارسات لتحسين الممارسة التنظيمية والمهنية وذلك في إطار التحليل ممارسات

التعامل مع الأزمات باعتبارها شكلاً من المقاربة النظرية الأساسية لتحسين فعالية التواصل مع الأزمات خاصة في الكبيرة منها والتي تدار من قبل المجتمع والدولة، وذلك من خلال مراجعة نتائج فريق من خبراء الاتصال بالأزمات والمخاطر، حيث لوحظ وجود عشر لممارسات من الاتصالات أثناء الأزمات كنهج العملية وتطوير السياسات وتخطيط ما قبل الحدث والشراكات مع الجمهور والاستماع إلى مخاوف المجتمع وفهمه، والصدق والصراحة مع الجمهور والتعاون والتنسيق مع المصادر الموثوق بها وتلبية احتياجات وسائل الإعلام وتسهيل الوصول إليها

وأن أفضل الممارسات العشرة للاتصال بالأزمات الواردة هنا هي معايير عامة بدلاً من وصفات محددة حول الطرق والقنوات والرسائل ضرورة أن تمثل المبادئ أو العمليات التي ترتكز عليها خطة اتصالات فعالة للأزمات واستجابة فعالة للأزمات، والتخطيط للأزمات كأفضل الممارسات ومن ثم تنفيذ باقي أفضل الممارسات الأخرى فلا بد من إتباع نهج متكامل بشكل جيد للاتصال بالأزمات.

وحول النظام الوطني لإدارة الحوادث نهج متعدد الوكالات للتصدي لحالات الطوارئ في الولايات المتحدة الأمريكية عرض الكاتب (Annelli JF,2006) توضح مدى تطوير نظام إدارة الحوادث الشاملة لدى جميع الحكومات في الولايات المتحدة الأمريكية، والذي يسمى نظام إدارة الحوادث الوطنية، وقد أدرج هذا النظام في خطة الاستجابة الوطنية التي تتبعها وكالات وزارة الزراعة في الولايات المتحدة الأمريكية؛ وذلك باستخدام النظام الوطني لإدارة الحوادث للولايات المتحدة في الولايات المتحدة كنموذج مثالي.

2.2.1 وسائل الإعلام والتواصل الاجتماعي والأزمات

في دراسة أجراها الباحثين كل من (Jin و Liu ، Austin،2012) تحت عنوان كيف تبحث للجماهير عن معلومات في الأزمات استكشاف نموذج الاتصال بالأزمات التي تعمل بوساطة اجتماعية والتي هدفت لاستكشاف سعى الجمهور للحصول على معلومات من وسائل الإعلام الاجتماعية والتقليدية، مع بيان العوامل المؤثرة على استخدامها أثناء الأزمات باستخدام نموذج التواصل عبر الأزمات الاجتماعي SMCC الذي يكشف فحص لمعلومات ومصادر الأزمات إذ يتم استخدام وسائل الإعلام الاجتماعية خلال الأزمات للحصول على معلومات داخلية واستخدام الوسائط التقليدية لأغراض تعليمية وتوصلت الدراسة إلى أن شكل المعلومات عن الأزمات ومصدرها يؤثران على البيانات ليشكل إضافة مهمة لنظرية الاتصال بالأزمات التي تعكس بدقة المشهد الإعلامي الحالي لإدارة الأزمات بشكل استباقي باستخدام النهج القائمة على الأدلة وقد أوصت لتوفير آليات اتصال لمديرو الأزمات تتضمن معلومات ومصدر للأزمات وإجراء بحث إضافي

لاستكشاف معلومات الأزمات التي تبحث عن السلوك بعد حدوثها وفي مرحلة التعافي منها، وتحتاج الأبحاث الإضافية إلى دراسة عوامل SMCC تفوق شكل المعلومات عن الأزمات ومصدرها الذي يؤثر على سلوكيات الجمهور قبل وأثناء وبعد الأزمات، بما في ذلك أصل الأزمة ونوع الأزمة والبنية التحتية التنظيمية وإستراتيجية.

وهنالك دراسة نرويجية أجراها الباحث (Strander ،2011) بعنوان الاستخدام الفعال لوسائل الإعلام الاجتماعية في الاتصالات الأزمة توصيات للمنظمات النرويجية وكان الهدف منها هو العثور على أدلة للمساعدة في إقناع المنظمات النرويجية بدمج وسائل الإعلام الاجتماعية في خططها الخاصة باتصالات الأزمات؛ لتحقيق الهدف وفهم العلاقة بين الاتصال في الأزمات ووسائل التواصل الاجتماعي وتحديد الخصائص الرئيسية للاتصال الفعال بالأزمات والشبكات الاجتماعية، وتم وضع إطار للتوصيات لكل مرحلة من مراحل إدارة الأزمات، وأجري بحث نوعي لإنتاج مجموعة من ثلاث دراسات حالة من الساحة الدولية، وتم تقييمها في وقت لاحق في مقابلات متعمقة مع مديري الاتصالات في المنظمات النرويجية وكشفت المقابلات أيضًا عن نهج المنظمات النرويجية في وسائل التواصل الاجتماعي كأداة للاتصال بالأزمات وتوصلت الدراسة إلى أن المنظمات سواء في النرويج أو في العالم تدرك التهديدات والفرص التي تمثلها وسائل الإعلام الاجتماعية كأداة للاتصال بالأزمات إذ أن الكثيرين لم يكونوا مستعدين بشكل كاف من حيث التدريب والتخطيط للأزمات، ولا توجد فجوة كبيرة بين المنظمات الدولية والنرويجية في حالة الأزمة المعقدة والمحددة زمنياً، ويمكن لخطة أزمة محدثة أن توفر الوقت والارتباك الذي قد يحصل، وأوصت الدراسة بإعداد الموظفين من خلال تدريبات قصيرة لوسائل الإعلام الاجتماعية لضمان أن المنظمة لديها فهم متبادل لقوة وسائل الإعلام الاجتماعية وكيفية استخدامها، وضرورة استخدام المشروع كأداة إرشادية لعملاء JKL في إقناع العملاء بأهمية إتباع نهج استراتيجي لوسائل الإعلام الاجتماعية كأداة اتصال فعالة للأزمات ويجب على المنظمات دمج وسائل التواصل الاجتماعي في خطة الاتصال الخاصة بالأزمات مع تحسين الاستعدادات لذلك.

2.2.2 تطبيقات عملية على منظومة الكوارث والأزمات والمخاطر

هنالك دراسات تبين مدى تطور منظومة إدارة الأزمات والكوارث والمخاطر وحالات الطوارئ من خلال دراسة أعدها **(Unlu،2010)** تحت عنوان إدارة الكوارث والأزمات في تركيا ومدى الحاجة لنظام إدارة أزمات موحد والتي هدفت إلى بيان مدى تطور منظومة إدارة الكوارث والأزمات لدى الحكومة التركية، وقد اعتمدت

الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي لدراسة المشكلة وتحليل الدراسات السابقة حول الموضوع وتحليل أدبيات تطبيق إدارة الأزمات الأربعة الاستعداد والاستجابة واستعادة النشاط والتعلم وصلت الدراسة إلى ضعف التنسيق بين المنظمات العاملة في إدارة الأزمات؛ مما يتسبب في ازدواجية العمل بين الأجهزة التنفيذية لدى النظام التركي، وأن الحكومة التركية تعتمد بالكوارث والأزمات بعد الوقوع من خلال الاستجابة واستعادة النشاط، وعدم كفاية القدرات التنظيمية في بعض المناطق التركية مما تسبب في صعوبة نقل الموارد والمعدات والإمكانيات من منطقة لأخرى فقد أوصت الدراسة إلى تعديل نظام إدارة الكوارث والأزمات في الحكومة التركية والتنسيق الفعال بين المؤسسات الحكومية والأهلية وتجنيد الشباب للتطوع وتدريبيهم وعقد المناورات الافتراضية لهم، والاهتمام بكل مراحل إدارة الأزمات ووضع السيناريوهات الافتراضية المحكمة لكل مرحلة، ضرورة الاستفادة من التجارب السابقة للأزمات والكوارث السابقة.

وفي دراسة أخرى أعدها كل من (Cohen,& Bradley, 2010) بعنوان الكوارث والتشريد وثغرات الحماية فقد هدفت الدراسة إلى بيان طبيعة الكوارث الطبيعية المرتبطة بالمناخ، ومراجعة الأطر المفاهيمية، والمعايير المؤسسية لتوفير حماية حقوق المتضررين من الكوارث وتحديد أهم التحديات الرئيسية لحماية ضحايا الكوارث وتبين أن هناك افتقار للوضوح فيما يتعلق بوضع واحتياجات الحماية لمتضرري الكوارث، حيث حتى إجراء الدراسة لم يتم إدراجهم وفقاً لبنود اتفاقية اللاجئين 1951 ولا يوجد إطار معياري لمعالجة احتياجاتهم الخاصة، ومواطن ضعفهم ولم تكن الدول مستعدة للالتزام بأكثر من الحماية المؤقتة وأصبحت الحاجة حاسمة الآمن لوضع نهج محدد وتوسيع الأطر المعيارية والمؤسسية لإدارة المراكز أو الدول أو المؤسسات التي يلجئون إليها في أطر دولية، ووضع سبل أكثر فعالية مع الحكومات التي قد تفشل في حماية سكانها بحال وقوع الكوارث او المخاطر

2.2.3 صور وأحداث لوقائع لإدارة مخاطر الكوارث والأزمات والمخاطر وحالات الطوارئ للمشاريع

قام العديد من الباحثين باصدار دراسات وابحاث تخص ازمات المشاريع ليتم الاطلاع على ما احتوته دراسة الباحثين (Mininno ،Dulmin،Aloini,2007) بعنوان إدارة المخاطر في مشروع تخطيط موارد المؤسسات ليتم من خلال بحثهم مراجعة جميع الأبحاث والمنشورات المتعلقة بموضوع البحث معتمدة على المصادر البحثية العالمية المتعارف عليها والتي اعتمدت في الدراسة وهي: Explore, Springer, Emerald science Directives، ولقد بحثت في هذه الدراسة في اكثر من (130) مقالة وتم مراجعة جميعها من وجهة نظر إدارة مخاطر المشاريع للتعرف على اهم عوامل أخطار المشاريع وقياس أوزانها وتأثيرها على نجاح المشاريع

وقد تم تصنيف الدراسات السابقة وتحليلها للتعرف على كل عامل من عوامل المخاطرة حيث هدفت الدراسة على التعرف على أهم مؤشرات إدارة مخاطر المشاريع وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من اهم المؤشرات أهمها الضعف في اختيار الموارد وضعف التفكير الاستراتيجي والضعف في التخطيط وإدارة المشاريع وسوء الإدارة.

لتهدف دراسة اخرى أجراها (Zwikael،2006) تحت عنوان جهد التخطيط كأداة فعالة لإدارة المخاطر ، وتبين الدراسة معرفة الجهد المبذول في التخطيط هو أداة من أدوات إدارة المخاطر وكيفية تقليل مستوى المخاطر وقد قام الباحث بتصميم مخطط نموذج لجودة التخطيط من خلال الدراسات السابقة التي تناولت هذا الموضوع وقد قامت الدراسة بجمع المعلومات من أكثر من (120) مدير خليه لمشاريع ذات الأزمة قاموا بها وقد قام الباحث باستخدام أسلوب الاستبانة ومن ثم تحليلها وقد توصلت الدراسة إلى ان ارتفاع مستوى المخاطر لا يؤثر في نجاح قيادة الأزمات وذلك بسبب زيادة جودة التخطيط لدى المديري الذين يواجهون مستويات مرتفعة من المخاطر يزيد من ذلك مجهودات التخطيط لديهم و تصبحوا اكثر نجاحاً كما بينت الدراسة ان وجود نسبة عالية من المخاطر يزيد من جودة التخطيط ويؤدي إلى نجاحها.

أما الباحث (Falkheimer،2013) فقد قدم دراسة تحت عنوان التواصل والثقافة في الأزمات عبر الحدود والتي هدفت إلى ربط النموذج السائد في أبحاث الاتصال التقليدية للأزمات بالوظائف والعقلانية والحداثة هذا النموذج يقود الباحثين والممارسين للتركيز على إعداد ومراقبة وتدابير الرقابة والخطط ونشر المعلومات الجماهيرية هناك نزعة للتأكيد على الاتصال بالأزمات في بيئة متجانسة ثم يتم تحليل مقاربتين ثقافيتين محتملتين من بين عدة مناهج ويتم انتقادهما جزئياً الثقافة الوطنية والثقافة التنظيمية ثم يتم تقديم مفهوم التواصل عبر الأزمات العابر للحدود وأنه يجب استخدام استراتيجيات متعددة وأنظمة اتصال لامركزية حيث القرب من مختلف الثقافات العامة (بمعنى واسع) والساحات قد تؤدي إلى تواصل أفضل وتوصلت الدراسة إلى الحاجة لزيادة التنوع في المنظمات والتركيز على الاتصال العقلاني بالإضافة إلى استراتيجية قيادة الرأي وأوصت الدراسة بضرورة استخدام استراتيجيات متعددة واستخدام أنظمة اتصال لامركزية تراعي كافة الثقافات العامة المؤدية الى تواصل افضل.

وهنالك دراسة أخرى أجراها (Svensson،2012) بعنوان تحديات التواصل في حالات الأزمات العابرة للحدود، وهدفت الدراسة إلى تقديم أفكار أولية حول قضايا التواصل من خلال النظر في حدثين مختلفين للأزمات وتشمل هذه الكوارث كارثة تشرنوبيل لعام 1986 وحدث تسونامي في المحيط الهندي في عام 2004 تتمثل

المساهمة الرئيسية للدراسة في تقديم بعض الأفكار الأولية حول دور التواصل في إدارة الأزمات، والمشاكل المرتبطة بالحصول على معلومات نقية عبر الحدود الثقافية والجغرافية والسياسية وتشجيع المزيد من الدراسات في مجال الاتصالات العابرة للحدود، حيث إن السبب وراء تحليل كارثة تسونامي في المحيط الهندي هو أنها نوع مختلف تمامًا من الأزمات عن تشرنوبيل. توصلت الدراسة إلى أن هناك تقاسم للمعلومات والفهم المشترك والذي بدوره مقسم إلى عدد من الجوانب وتتمثل المساهمة الرئيسية للدراسة في تقديم بعض الأفكار الأولية حول دور التواصل في إدارة الأزمات، والمشاكل المرتبطة بالحصول على معلومات نقية ومعناها عابرة الحدود (الثقافية والجغرافية والسياسية). أوصت الدراسة بضرورة تواصل البحث المستقبلي استكشاف كيفية مشاركة الأطراف الفاعلة في الأزمة بغية الوصول إلى فهم مشترك في الكوارث والأزمات العابرة للحدود وهذا أمر مهم لنجاح تطوير المعرفة النظرية والممارسات القائمة على كيفية تحسين تحديات الاتصالات في مجال إدارة الأزمات والطوارئ

أما الباحث **(Mamogale,2012)** فقد قدم دراسة بعنوان تقييم التأهب للكوارث من المتعلمين والمعلمين في المدارس الشمالية لمدينة سو شان قوف؛ لتهدف لتحديد مدى لتأهب المتعلمين والمعلمين في المدارس الواقعة في شمال سو شان قوف للكوارث، استخدمت المنهج الوصفي التحليلي للحصول على آراء مديري المدارس والمعلمين والمتعلمين وسلامة المدارس من خلال الاستبيانات والمقابلات تتألف عينة البحث من عشرة مدارس خمسة منهم ابتدائية وخمسة ثانوية قام 50 مشاركا بملء الاستبيانات، ورد عشرة مشاركين على المقابلات. توصلت الدراسة إلى أن التهديدات المحتملة للكوارث شملت الفيضانات والحرائق والعواصف والأزمات بمجالات التعلم مثل العلوم الاجتماعية تغطي بشكل مباشر التثقيف في حالات الكوارث والعلوم الطبيعية بشكل غير مباشر مفاهيم ومبادئ إدارة مخاطر الكوارث وأن المعلمين لم يكونوا مدربين على إدارة الكوارث وأن المتعلمين يميلون إلى أن يكونوا على دراية بالتأهب للكوارث. وأوصت الدراسة بتشجيع البحث العملي لمفاهيم الحد من مخاطر الكوارث في المدارس وتوضيح الفجوات الموجودة ويجب أن يكون لدى المدارس خطط لمواجهة تهديدات الفيضانات والحرائق والعواصف وينبغي أن تنظر وزارة التعليم في تمويل تدريب المعلمين في إدارة الكوارث وتنظيم حلقات عمل لتمكينهم من المعرفة.

ليقدم الباحث (Bærugr، 2017) بحث ودراسة تحت عنوان الاتصال الناجح حول الأزمات–دراسة حالة رد السلطات النرويجي على تهديد إرهابي وشيك لتكشف الدراسة كيف نجحت الحكومة النرويجية وجهاز أمن الشرطة النرويجي (PST) في توصيل التهديد الإرهابي الوشيك لعامة الناس خلال الصيف عام 2014م؛

وذلك من خلال دراسة تطبيقية حول إطار التواصل في الأزمات وتأخرها وتعمل الدراسة على أن قدرة السلطات على إظهار التواصل الجيد والحصول على النتائج المقبولة من قبل وسائل الإعلام خلال الأزمات والكوارث. وتوصلت الدراسة إلى أن **(PST)** والحكومة نجحا في نقل التهديد الإرهابي وتمكنت من السيطرة على الأزمة وأثبتت كيف أن الأزمة لا تشكل تهديدًا للسلطات فحسب ولكنها أيضًا فرصة إذا تم القضاء على الأزمة بنجاح وقد تم الكشف عن أربعة أطر في اتصالات السلطات بالأزمات وتم نشرها في وسائل الإعلام؛ مما ساعد في معالجة السلطات للتهديد الإرهابي بشكل إيجابي. وأوصت الدراسة بضرورة مساهمة الأطر الأربعة التي تم الكشف عنها في كل من بيانات السلطات والتغطية الإعلامية بشكل إيجابي، وقررت وسائل الإعلام بأنه يجب إجراء تقييم للحدث، وينبغي أن يكون كل من **(PST)** والحكومة الحرص على عقد مؤتمرات صحفية مماثلة في المستقبل وأن يكون الجمهور على معرفة بالاستغلال السياسي للأزمة.

2.3 الأدبيات العربية لإدارة مخاطر الكوارث في ظل التنمية المستدامة وتشريعاتها.

2.3.1 التشريعات والقوانين النافذة

قدم الباحث (الهاشمي،2017) دراسة بعنوان دور القوانين والتشريعات الدولية والمحلية في مواجهة أزمات الكوارث، إذ هدفت دراسته لتحليل دور القوانين والتشريعات الوطنية في الحد من الكوارث والأزمات؛ وذلك عبر توضيح دور التشريعات على المستوى الدولي والقومي والوقوف على القوانين والقواعد والمبادئ للاستجابة الدولية لمخاطر الكوارث؛ بغية تحديد العجز التي تسدها التشريعات للحد من مخاطر الكوارث ولتحقيق الأهداف استخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي والتاريخي من خلال تحليل العناصر الموضوعية والقانونية لموضوع الدراسة. توصلت الدراسة إلى أن الكوارث لا تلتزم بالحدود السياسية وأن القوانين والتشريعات لم تغطي كافة متطلبات مواجهة مخاطر الكوارث، وأن الاتفاقيات الدولية غير ملزمة ويمكن لمنظمات الدولة استحداث قوانين أكثر إلزاماً وخاصة في ظل الدول التي تهدد الاستقرار البشري والتي ينتج عنها الكوارث. وأوصت الدراسة بأنه لا بد من نشر القوانين الخاصة بمخاطر الكوارث، والعمل على إصدار الأطر القانونية لتنسيق الجهود الخاصة بالكوارث وتضمين القوانين والتشريعات غير الملزمة في الأطر الوطنية، وإنشاء الهيئة لوطنية الكوارث والأزمات والعمل على تطوير المنظومة التنظيمية للاستجابة للكوارث وخاصة فيما يتعلق بالمساعدات الدولية وكيفية وصولها.

وفي دراسة فطناسي (2019) تحت عنوان الاطار التشريعي للأدارة الأزمات والكوارث في الجزائر ليكون هدفها محاولة إيجاد إطار تشريعي لتأطير إدارة عملية الأزمات والكوارث بشكل فعال من أجل تنظيمها وإعطائها القوة القانونية من خلال نصوص المشرع الجزائري في هذا المجال بمجموعه النصوص القانونية المتعلق بعضها بإجراءات وقائية لمنع حدوث الأزمات أو ظاهرة الكوارث أو التقليل من أثارها على الأقل بحالة حدوثها ضمن إجراءات وتدابير يجب إتباعها؛ بهدف إبراز الإطار القانوني بالاعتماد بدرجة كبيرة بهذه الدراسة على المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية ذات العلاقة مع المنهج الوصفي لمحاولة وضع منظومة تشريعية وقانونية لتاطير إدارة الأزمات والكوارث ضمن تدابير وقائية من خلال نصوص تشريعية ضمن دفتي قانون خاص.

ليؤكد المغير وآخرون (2018) في دراستهم بعنوان واقع الإدارة العليا للأزمات والكوارث بضرورة تحسين مستويات التنسيق المتكامل وفق الأنظمة والتشريعات وخاصة فيما يتعلق بالاستجابة للكوارث والأزمات والحوادث وإدارة التهديدات، وأن تعمل الجهات المختصة على إنشاء قاعدة شاملة من المعلومات والبيانات الخاصة في أنشطة الأزمات، وإدارة المخاطر وأن تعمل الحكومة والقطاعات الخاص والعام والأهلي على توفير أنظمة الإنذار التي تتسم بالكفاءة، ورصد المخاطر وتحليلها وتوصيل الإشارات الخاصة إلى متخذى القرار في الجهات الحكومية.

ومن جانب آخر كان هنالك دراسة للخليفي (2018) بعنوان الحماية القانونية للاجئين بسبب النزاعات المسلحة (الحقوق والانعكاسات) لتهدف إلى إبراز مشكلة توفير الحماية القانونية للاجئين نتيجة النزاعات المسلحة وفق القواعد والقوانين المنظمة للجوء والكشف عن التحديات الأمنية أو الاقتصادية أو السكانية الناتجة عن انعكاسات الكم الهائل من اللجوء؛ ولتحقيق الأهداف استخدم الباحث المنهج الوصفي. وتوصلت الدراسة أن مسألة التوفيق بين ضرورة تفعيل الترسانة القانونية التي تحمي اللاجئين وبين مسألة محاولة تفادي الانعكاسات السلبية للجوء على دول الملجأ أمر في غاية الصعوبة، وزيادة أعباء وتكاليف دول الملجأ خاصة الضعيفة منها نتيجة تداعيات وانعكاسات اللجوء الأمنية أو الاقتصادية أو السكانية. وأوصت الدراسة بالعمل بصيغة تقاسم أعباء اللجوء بين مختلف دول العالم خاصة الغنية منها.

2.3.2 التخطيط الاستراتيجي للأزمات والكوارث.

برزت العديد من الدراسات بمجال التخطيط الاستراتيجي ومن أهمها ما قد قدمه الباحثين: تفتيشت، طقموت (2015) لدراسة بعنوان دور التخطيط الاستراتيجي في إدارة الأزمات لتبحث في ظل تزايد وتنوع الكوارث

وتفاقم الأضرار وجب التصدي لذلك بوضع الخطط الاستيراتيجية، وتسخير الإمكانيات للاستجابة السريعة والفعالة للكوارث؛ لتحقيق الأهداف استخدم الباحثين المنهج الوصفي التحليلي من خلال تحليل عناصر وعوامل التخطيط الاستراتيجي في إدارة الأزمات. توصلت الدراسة إلى أهمية معرفة الدور التخطيطي الاستراتيجي في إدارة الأزمات من أهم المواضيع التي تقوم عليها إدارة خلية الأزمات والكوارث، وأهمية انعكاسه تظهر من خلال خطط وقائية مدروسة على أسس علمية وعملية وليست استعجاليه أو ارتجالية أو وقتية.

ومع وجود دراسة أخرى بعنوان التخطيط الإستباقي وتعزيز قدرات المجتمعات على مواجهة الكوارث قدمها الباحثين ابراهيم وفرحان (2015) ليبينا بها إن الدول المتقدمة قطعت أشواطا بعيدة في إدارة المخاطر والكوارث والتخطيط الفعال لها إما في أغلب دول العالم الثالث فإن عدم وجود منهجيه واضحة يجعل الجهود المبذولة في إدارة المخاطر تتسم بالعشوائية، وعدم الحصول على النتائج المرجوة منها، وقد اشتملت هذه الدراسة على عدة محاور منها: إدارة المخاطر والكوارث والتي تتضمن وصف لعملية قياس وتقييم المخاطر وتطوير استراتيجياتها، توصلت الدراسة إلى تقليل الخسائر في الأرواح والممتلكات ينتج عن التخطيط الاستباقي الفعال للمخاطر والكوارث وإدارتها بفاعلية؛ مما يطلق العنان للفرص المشروعة لتطوير المجتمع، التعاون بين الدول سواء الجهات الرسمية أو التطوعية يساهم في اختصار الكثير من الوقت والجهد والموارد للوصول إلى خطط طوارئ فعالة وكفاءة لمواجهة الأخطار والكوارث. وأوصت الدراسة بالاهتمام بتوفير التدريب وتطوير مهارات الكوادر العاملة في تنفيذ خطط الحد من الكوارث، ووضع الخطط من قبل الخبراء لمواجهة مخاطر الكوارث وتشكيل مركز تخطيط للتعامل معها، وإشراك الهيئات المختصة بإدارة الكوارث وبالتالي يجب أن تكون خططها وأساليبها متوافقة اتفاقيات وبرتوكولات المنظمات الدولية

وفي مجال التخطيط الاستراتيجي قدم (المغير وصالحة، 2019) دراسة بعنوان آليات الربط بين الخطط الإستراتيجية الوطنية والخطط الإستراتيجية للهيئات المحلية، دراسة حالة خطط إدارة مخاطر الأزمات والكوارث في فلسطين ليكون هدف الدراسة هو تحليل آليات الربط بين التخطيط الاستراتيجي الوطني في مجال مخاطر الأزمات والكوارث والخطط الإستراتيجية للهيئات المحلية في قضية الأمن والكوارث، واتبعت الدراسة المنهج الوصفي والتحليلي عبر تحليل المحتوى للخطط الإستراتيجية التنموية والوطنية في مجال الحد من مخاطر الأزمات والكوارث وتحليل المخاطر المتوقعة؛ وذلك في إطار تطبيق منهج التنبؤ بسياسات إدارة المخاطر، ومنهج الحالات الدراسية. توصلت الدراسة إلى ضعف الاهتمام في خطة إدارة مخاطر

الأزمات والكوارث فلم تتطرق الخطط التنموية الإستراتيجية للهيئات المحلية والخطط الوطنية للمخاطر تتطلب عمليات التخطيط لمواجهة المخاطر وقضايا الأمن والكوارث، وأن تندرج ضمن مشاريع مجال البيئة والبنية التحتية والتأهيل المجتمعي ضمن مجال التنمية الاجتماعية وضمن مجال الإدارة والحكم الرشيد بشكل أفضل وتنمية الاقتصاد المحلي وعمليات التشغيل والحد من البطالة. أوصت الدراسة بأن تتماشي خطط مواجهة مخاطر الكوارث والأزمات مع خطط التنمية الوطنية والمحلية والاستفادة من الكوارث لتكون فرص لتحسين التخطيط التنموي والعمراني للمناطق التي تتطلب إعادة تأهيلها وإعمارها، ومراعاة الخطط لنشاطات الحد من استنزاف الموارد الطبيعية والبشرية واستدامة الموارد الاقتصادية للمساهمة في حل المشكلات الاقتصادية وأن يعتمد نشاطات تعزز دور الهيئات المحلية في توعية المجتمع بالمخاطر وتحليل آثارها.

2.3.3 التنمية المستدامة والأزمات.

ليظهر الدور الأهم للتنمية المستدامة في إدارة مخاطر الأزمات والكوارث وحالات الطوارئ من خلال العديد من الدراسات التي تم الاطلاع عليها. لتكون دراسة بعنوان: دور مبادئ التنمية المستدامة في تعزيز التشريعات البيئية وتشريعات الكوارث للباحث (الأغا، 2019) ليظهر مدى محاولة الربط بين إدارة الكوارث والإدارة البيئية وقوانينهما مع مبادئ التنمية المستدامة بطريقة تساهم بالحصول على نتائج أفضل بأقل تكلفة وأقل جهد وأسرع وقت، واستخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي لتوصيف القوانين والتشريعات ومبادئ التنمية المستدامة وتحليل مستوى الترابط بين مكوناتهم. وتوصلت الدراسة إلى أن هناك قوة ربط بين كافة مكونات التنمية المستدامة والإدارة البيئة وإدارة الكوارث تمثلت في حماية الحياة والحفاظ على جودتها وحماية المورد البشري والحد من المخاطر بغية تعزيز الأسس العلمية والعملية الخاصة بتطبيق منظومة وقائية شاملة. وأوصت الدراسة ضرورة الربط بين الإدارة البيئية وإدارة الكوارث وقوانينهما من جهة والتنمية المستدامة من جهة أخرى سواء في الأنظمة والقوانين أو عبر الممارسات المختلفة وإعادة صياغة القوانين الخاصة بالكوارث والحماية البيئية لتتلاءم مع مقاصد الشريعة الإسلامية ومبادئ التنمية المستدامة.

وفي دراسة أخرى للباحث (إبراهيم، 2015) بعنوان إدارة المخاطر مقاربة للتنمية المستدامة والتى هدفت إلى بيان آليات إدارة المخاطر التي تعمل على التقارب مع مبادئ التنمية المستدامة وذلك بغية تحديد المخاطر الخاصة بالتنمية المستدامة في المجال الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وتطرقت الدراسة لشرح خطة التنمية الوطنية العراقية ومخاطر التنمية المستدامة لها؛ ولتحقيق الأهداف استخدمت الباحثة المنهج الوصفي التحليلي وصف المشكلة وأهمية دراستها وتحليل المخاطر التي تواجه التنمية المستدامة مع دراسة

العراق كحالة يمكن الاستفادة من حجم المخاطر التي تعرض لها العراق خلال المرحلة الماضية. توصلت الدراسة إلى أن عملية الدمج بين أبعاد التنمية المستدامة والمخاطر الذي تواجهه الدول غير واضح ولا يتم الاستفادة من الخبرات السابقة خاصة في الدول التي تتعرض للمخاطر والاحتلال المباشر والدول النامية في الشرق الأوسط كما أن هناك عناصر تشغيلية تهتم في دمج الكفاءة والفاعلية في هيكليات خطط التنمية للحد من المخاطر الخاصة بها وتتطلب العديد من العناصر الإستراتيجية التي تراعي توفير متطلبات واحتياجات المجتمع وتعزز الأصول البشرية والاقتصادية والبيئية فيظل مشاركة القيم والرؤية التي تنمى المجتمعات.وأوصت الدراسة بأن إدارة المخاطر ضرورة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة للمجتمعات وتحسين قدراتها على مواجهة التحديات وتطوير الآليات لضمان الدمج في مفهوم إدارة المخاطر القائمة على الخبرات السابقة والتحديث المستمر للسياسات والتقارير وتوفير المبادئ والأدلة التي توجه الخطط التنموية للحد من المخاطر وإلزام المؤسسات المعنية بصياغة الخطط الوطنية المبنية على الفهم المسبق للمخاطر.

2.3.4 الدفاع المدني ودوره في إدارة مخاطر الأزمات والكوارث.

ليظهر الدور الأبرز بادارة الأزمات والكوارث والمخاطر وحالات الكوارث للدفاع المدني ومن خلال مراجعة العديد من الدراسات والاطلاع على بروتوكولات الدفاع المدني بالعديد من الدول ففي دراسة (العتيبي،2011) بعنوان فاعلية التخطيط الاستراتيجي بالدفاع المدني للحد من الكوارث لقياس فاعلية التخطيط الاستراتيجي بمنظومة الدفاع المدني للحد من الكوارث ومعرفة المعوقات التي تواجه التخطيط الاستراتيجي والتعرف على مدى فاعلية التخطيط الاستراتيجي للدفاع المدني للحد من مخاطر الكوارث. استخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي من خلال أسلوب المسح الاجتماعي. توصلت الدراسة إلى أن التخطيط الاستراتيجي بالدفاع المدني مناسب حيث يتم طرح بنود في الميزانية لرفع كفاءة القوى البشرية، وتوضع الأهداف السنوية المطلوب تحقيقها لكل إدارة، وتوضع خطط سنوية خاصة بجميع أوجه نشاط الدفاع المدني لتحقيق الأهداف، والتخطيط الاستراتيجي في الدفاع المدني في الحد من الكوارث فاعل بدرجة عالية، حيث إن هناك تصور شامل عند إعداد الخطط للتعامل مع الكوارث، والوقوف على نقاط القوة والضعف بالدفاع المدني وتنسيق بين الدفاع المدني والجهات الأخرى في التخطيط للكوارث فعال. وأن المعوقات التي تواجه التخطيط الاستراتيجي للحد من الكوارث في الدفاع المدني هي عدم وجود قواعد بيانات مناسبة عن الكوارث المحتملة، وضعف التنسيق عند وضع الخطط الإستراتيجية مع الأجهزة ذات العلاقة. أوصت الدراسة بالعمل على توفير قواعد للمعلومات

حول الكوارث المستقبلية والحرص على وجود تواصل بين واضعي الخطط الإستراتيجية والمنفذين لها، وأن تضم الخطط الإستراتيجية بالدفاع المدني معايير لقياس أداءها الحالي مع أدائها المتوقع، والتنسيق بين الدفاع المدني والجهات الأخرى في التخطيط للكوارث والمخاطر.

وفي دراسة أخرى أعدها (المغير، 2017) بعنوان تقييم مبادئ إدارة الكارثة للإسعاف الحكومية بقطاع غزة عدوان 2014 حيث حددت الدراسة مدى تطبيق الإسعاف الحكومي لمبادئ الكوارث وخاصة المديرية العامة للدفاع المدني الفلسطيني ليتم الاستفادة منها في الخطط القادمة، استخدم الباحث المنهج الوصفي والتحليلي من خلال وصف طبيعة خدمات الإسعاف الحكومي أثناء الكوارث والأزمات وتحليل مدى الالتزام بالمعايير الدولية لمبادئ الكوارث خلال الاعتداءات العسكرية عام 2014م وتقييم أهم الانجازات والتدخل لسيارات الإسعاف الحكومي. توصلت الدراسة إلى صعوبة تطبيق مبدأ المركزية بسبب تقسيم الاحتلال قطاع غزة لأجزاء ولكن تم العمل بمبدأ المركزية في السياسات والأهداف واللامركزية في العمل الميداني وقد تفاوتت باقي المبادئ في تطبيقها والتي كان أبرزها مبدأ التخصص وتقسيم العمل. أوصت الدراسة بتشكيل هيئة وطنية حكومية خاصة بالتنسيق السريع والاستجابة الأولية للحوادث الميدانية، ودعم الدفاع المدني بمركبات الإسعاف والموارد البشرية اللازمة والاستفادة من الانتشار الجغرافي للمراكز.

لتاتي دراسة (الغوطي ،2015) بعنوان: التنسيق مع المنظمات الدولية ودوره في دعم القطاع الصحي الحكومي ليبين التنسيق بين المنظمات الدولية، ودوره في دعم القطاع الصحي في قطاع غزة، وتبيان المعوقات التى تقف أمام عمليات التنسيق، وذلك للوصول لأفضل المقترحات التى تعزز العمليات التنسيقية بين المنظمات الدولية والقطاع الصحي العام استخدمت الدراسة المنهج الوصفي والتحليلي بالاعتماد على استمارة جمع البيانات التى وزعت على 63 مؤسسة والمقابلات مع صناع القرار في المنظمات الدولية. توصلت الدراسة إلى أن التنسيق الجيد يساهم بدرجة كبيرة في توجيه التمويل الدولي بما يخدم الأعمال الإنسانية وأن أهم المعوقات التى تحد من كفاءة عمليات التنسيق هي الأوضاع السياسية السائدة في قطاع غزة. وأوصت الدراسة بتقوية الشراكة مع المنظمات الدولية بشكل أفضل مما كانت عليه وخاصة الأجنبية وذلك عبر اشراكهم في إعداد الخطط الصحية لمواجهة الأزمات والحالات الطارئة، وتوحيد العمل الصحي في أرجاء الوطن بعيدًا عن الخلافات السياسية السائدة

ليخرج (المفيريج ،2014) بدراسة عنوانها فعالية خطط الطوارئ لمواجهة الكوارث والأزمات في المجمعات السكنية الحكومية (إسكان كلية الملك فهد الأمنية أنموذجاً) هادفا من خلالها إلى التعرف على الإجراءات

المتخذة من الجهات المختصة لمواجهة الكوارث والأزمات وتحري إلمام الساكنين بالإجراءات الواجب إتباعها عند حدوث الكوارث، ولتحقيق الأهداف اتبعت المنهج الوصفي التحليلي الذي يعتمد على دراسة الواقع أو الظاهرة وذلك باستخدام الاستبانة كأداة لجمع البيانات. أظهرت النتائج من خلال وضع الخطط الافتراضية المسبقة للساكنين لمواجهة الكوارث والأزمات بدرجة متدنية جداً وأن التدريب على التعامل مع المخاطر أثناء حدوث الكوارث يتم تطبيقها بدرجة متدنية وأن الساكنين يوافقون بشدة على إصدار دليل إجراءات الكوارث والأزمات المحتمل وقوعها. أوصت الدراسة بالقيام بتوعية الساكنين بمختلف أعمارهم ووظائفهم وإرشادهم لما يجب إتباعه في حالات الأزمات واتخاذ الآليات المناسبة لتفعيل الخطط لمواجهة الأزمات والكوارث وإصدار الدليل الإجرائي عن جميع المخاطر وزيادة التنسيق بين الجهات المعنية بمواجهة الكوارث وحصر مناطق الإيواء المراد استخدامها أثناء الكوارث والتأكد من صلاحيتها وتحديد نقاط تجمع الساكنين قبل حدوث الأزمات والكوارث.

لتاتي دراسة أخرى أعدها (صادق، 2016) تحت عنوان دور المديرية العامة للدفاع المدني الفلسطيني في إدارة الأزمة خلال العدوان الإسرائيلي على غزة عام 2014م، وذلك بهدف معرفة الدور الذي قام به الدفاع المدني واستطلاع آراء الجهات ذات العلاقة، واتبع الباحث المنهج الوصفي التحليلي واستخدام الاستبانة والمقابلة الشخصية كأدوات للدراسة البحثية. توصلت الدراسة إلى أن نسبة مجال التخطيط للأزمات في جهاز الدفاع المدني مرتفعة. وأوصت الدراسة بضرورة استحداث إدارة متخصصة تقوم بمهام إدارة الأزمة وإنشاء قاعدة بيانات مشتركة بين الجهاز والجهات التي تتعامل في الميدان. وضرورة تنفيذ مناورات ميدانية مشتركة بين الجهاز والجهات التي يتعامل معها في الميدان للتدريب على إدارة الأزمات.

2.3.5 المبادئ التوجيهية والسياسات الوطنية والمحلية لمواجهة مخاطر الأزمات والكوارث

تم الاطلاع على عدد من الدراسات والأبحاث فيما يخص المرجعيات الإدارية والآثار الإنسانية للمبادئ التوجيهية لعمل المنظمات لتاتي دراسة (شيخ العيد، 2018) بعنوان متطلبات تأهيل الجبهة الداخلية لمواجهة الكوارث والأزمات وذلك ببيان كافة متطلبات لمواجهة الكوارث والأزمات وفق منهجية ميدانية وتحديد المرجعية الإدارية لتأهيل الجبهة الداخلية خلال الأزمات والكوارث حيث استخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي الذي يحلل الواجبات والمتطلبات التي تحتاجها الجبهة الداخلية وقد استخدم الباحث المقابلات كأداة لجمع البيانات وتحليل محتوى الإستراتيجية المحلية. توصل الباحث إلى أن الجبهة الداخلية تحتاج إلى تأهيل في مواجهة مخاطر الأزمات والكوارث والحاجة لتلبية متطلبات التأهيل المجتمعي والإعلام والمؤسسات

الحكومية والمحلية وغيرها. أوصت الدراسة بإيجاد مرجعية وطنية واضحة، وتحديد السياسات الوطنية والمحلية لمواجهة مخاطر الأزمات والكوارث، وضرورة تحدد مسارات التأهيل المستدام للجبهة الداخلية من مخاطر الأزمات والكوارث.

وهنالك دراسة (المغير، 2016) بعنوان: الحدودية وآثارها على الحد من الكوارث الحربية حالة دراسية مدينة رفح، فقد هدفت الدراسة لتحديد الآثار المترتبة في تحديد الفعلي للمدن الحدودية للحد من مخاطر الكوارث والمخاطر الحربية. وقد استخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي لتحقيق الأهداف من خلال تحليل الواقع والمخططات العمرانية ومخرجات العمليات العسكرية. توصلت الدراسة لمجموعة من النتائج والتوصيات من أهمها لتعزيز الحزام العمراني المتكامل ضرورة الاهتمام الغطاء الزراعي والكثافة الشجرية في المناطق الفاصلة بين الحدود والتجمعات العمرانية التخلص من الكافة المؤثرات السلبية التي تساهم في تغيير المعالم الحضارية للمناطق المستهدفة ومنع انتشار العشوائيات والإعمار بالطرق المدروسة عسكرياً

وفي دراسة أعدتها (منظمة دعم مجتمعات النازحين،2017) هدفت من خلالها إلى وضع إطار للمبادئ التوجيهية لمواقع النازحين في اليمن بعد أن خلفت النزاعات نحو18.8مليون فرد بحاجة إلى مساعدات إنسانية وحماية، واستندت الدراسة في تقييم المبادئ التوجيهية على سلسلة أدوات مثل إدارة المخيمات الدولية 2015 وكتلة إدارة المخيمات وتنسيق أنشطتها الدولية والمبادئ التوجيهية لمواقع استضافة النازحين لعام 2010 وإستراتيجية شركاء العمل الإنساني 2016، واستخدمت الدراسة الأسلوب الوصفي المسحي. توصلت الدراسة إلى أن السلطات تتحمل المسؤولية الكاملة تجاه النازحين، وأن التخطيط لمواقع استضافة النازحين تسعى إلى مرحلة الإغلاق من أجل ضمان إيجاد حلول دائمة، وتعتبر مشاركة المجتمع المستضاف في مراكز الإيواء في القرار المجتمعي ضروري، ويجب إشراك كافة الأطراف في إدارة المراكز والقدرة على المشاركة بفاعلية من أجل بناء الثقة، وتشجيع المشاركة وأن احتياجات المساعدة ومخاوف الحماية تختلف من موقع إلى الآخر وتختلف على مستوى المدى القصير والبعيد أما بالنسبة للمبادئ التوجيهية لإدارة وتوزيع المراكز، فإنه يجب الأخذ بعين الاعتبار الموقع والبناء واختيار الموقع المناسب وأن تتمتع مواقع استضافة النازحين بالاستقرار الذاتي وأن توفر الحماية وحرية الانتقال للنازحين، ولقد قدمت الدراسة مستوى المسؤوليات في هذه المراكز بصرف النظر عن تصنيف الموقع ذاته.

وبدراسة أخرى أعدها (Abbas, 2014) بعنوان الرضا وإدارة الأزمات في المنظمات الكبيرة تمثلت بمعالجة وأهمية إدارة الأزمات في المنظمات الكبيرة وطبيعتها، بتسليط الضوء والغرض على العوامل التي تؤدي إلى

الرضا عن الذات في المنظمات الكبيرة والعلاقة الجدلية بين الرضا عن الذات والأزمات مع استعراض الأزمات الحالية وخاصة في جنرال موتورز، وتشير إلى المناقشات الأخيرة بشأن حالة الأزمات الإدارية وفشل بعض الشركات الكبيرة في التصدي لهذه الأزمات بفعالية؛ لتؤكد أن الأزمة لا ينبغي أن ينظر إليها من منظور اقتصادي فحسب بل ينبغي أيضا النظر في كلفتها الاجتماعية في عالم اليوم. وأوصت توسيع نطاق استخدام سوت كأداة تنموية ثابتة موجهة نحو تحقيق النتائج في التخطيط الاستراتيجي.

وفي دراسة (أبووردة، 2019) تحت عنوان بيئة الداخلية للإدارة العامة باستخدام نموذج ماكينزي ودوره في إدارة مخزون الطوارئ، حيث هدفت الدراسة إلى تحليل البيئة الداخلية للإدارة العامة للصيدلة باستخدام نموذج ماكينزي ودوره في إدارة مخزون الطوارئ من المستلزمات الطبية (الأدوية، المستهلكات). اتبعت الباحثة المنهج الوصفي والتحليلي ووزعت استبانه على العاملين في الإدارة العامة للصيدلة باستثناء العمال والمراسلين والكتبة بلغ عددهم 76 موظف. توصلت الدراسة لوجود علاقة ذات دلالة إحصائية بين تحليل البيئة الداخلية باستخدام نموذج ماكينزي (الإستراتيجية، والهيكلية، والنظم، والمهارات، وأسلوب الإدارة، والعاملين، والقيم) وإدارة مخزون الطوارئ للأدوية في الإدارة العامة، وأن المهارات وأسلوب الإدارة يؤثران في إدارة مخزون الأدوية في الإدارة العامة للصيدلة. أوصت الدراسة بتشجيع الإدارة العامة للصيدلة على مشاركة العاملين في صناعة أهداف المؤسسة الإستراتيجية، وضرورة استخدام نماذج التحليل المختلفة للبيئة الداخلية وتطبيق الأساليب العملية في مجال إدارة مخزون الطوارئ.

2.4 الأدبيات المحلية في تشريعات الكوارث واستراتيجياتها

بتوضيح واقع إدارة الأزمات والكوارث والجهود الوطنية الداعية لتفعيل المركز الوطني للأزمات والكوارث وتوضيح الدور الذي قامت به لجان الطوارئ بتنفيذ الخطط الوطنية بشكل صحيح على الوجه الأكمل لتتم دراسة أجراها (نصراوين، 2017) بعنوان متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، هادفة إلى أن ماهية متطلبات الصياغة التشريعية باعتبارها الأداة التى يتم من خلالها كيفية تحويل السياسات والأهداف العامة للدولة لقواعد قانونية متناسقة تنسجم مع بعضها البعض، استخدمت الدراسة المنهج الوصفي لوصف أركان العملية التشريعية والمنهج التحليلي لتحليل متطلبات الإصلاح القانوني والصياغة الدستورية. توصلت الدراسة إلى أن الصياغة التشريعية من العلوم التي يتم تطويرها وتحديها بشكل مستمر، وأن الصياغة ليست حكرًا على مؤسسة أو دائرة حكومية وأن الصياغة التشريعية السليمة تراعي العدالة والحرية والمساواة واحترام الكرامة الإنسانية ومنع التمييز وضمانات المحاكمة العادلة وتسخير

الجوانب الاقتصادية لصالح الإنسانية. وأوصت الدراسة بالعمل على تطوير الأنظمة الداخلية لعمل السلطة التشريعية، وتكثيف العمل مع أعضاء السلطة التشريعية على تصميم وتطوير برامج توعية وتدريب بمراحل بناء التشريعات، وتطوير الأدوار التقليدية للأمانات العامة للسلطة التشريعية، والعمل على مأسسة العمل التشريعي وتحسين نظام وطني شامل يمكن من خلاله الاستعانة بالخبراء والمختصين، وتحليل الظواهر الاجتماعية والاقتصادية وتحديد لفجوات التشريعية.

2.5 دور بعض الدول بقيادة الأزمات التي ظهرت مؤخرًا

إدارة الأزمات والكوارث تتطلب إدارة واعية وقادرة على اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب وقادرة على حشد كافة الإمكانيات لمواجهتها والتخلص من آثارها، كما أن طرق المواجهة ودور المؤسسات ذات العلاقة يختلف من مؤسسة إلى أخرى ومن دولة إلى أخرى، فمنها ما يعالجها حسب الأنظمة المعمول بها في الدولة ومنها ما يعالجها في إطار تشريعي خاص إلا أن أغلب الدول تعتمد الأسلوب الأخير لأنه الأكثر فاعلية حيث تستطيع الدولة من خلاله التعرف على الأسباب المؤدية لحدوث هذه الأزمات والكوارث، والقيام بتحليلها وإيجاد الحلول المناسبة لها بالتعاون والتنسيق مع جميع الكفاءات والأجهزة المختصة في الدولة وعليه لابد من ترسيخ الدور الهام لمجلس رسم السياسات باعتباره أعلى هيئة إستراتيجية في:

2.5.1 الأردن:

وفق الأطر التشريعية تم تحديد المهام والصلاحيات والمسؤوليات والأعضاء المعنيين ليشمل التوجيه الاستراتيجي المبني على الحقائق والخبرات وفق الرؤية الملكية التي أنشئ من أجلها، وضرورة وجود قانون موحد للكوارث والأزمات لا يتعارض مع القوانين الأخرى المعمول بها ليسهم تنفيذه وبشكل فاعل في تقليل الخسائر البشرية والمادية، وكذلك تسمية المجلس الأعلى للدفاع المدني بالمجلس الأعلى لإدارة الأزمات الكوارث بحيث تتفق هذه التسمية وطبيعة عمله المتعلقة بإدارة ومواجهة الأزمات والكوارث، ويرتبط برئاسة الوزراء وأن يكون له هيكل تنظيمي واضح، كما لابد تفعيل دور المركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات وإتباعه للمجلس الأعلى لإدارة الأزمات والكوارث؛ بهدف متابعة إجراءات إدارة الكارثة في مراحلها المختلفة ودمج عملية الحد من مخاطر الكوارث في الخطط التنموية، بالإضافة إلى ضرورة وجود إستراتيجية وطنية لإدارة الكوارث والأزمات تتضمن خطة وطنية شاملة للحد من المخاطر، وأن ينبثق عنها خطط عمل حول الأمن والسلامة، والإعلام، وجمع المعلومات، والاتصالات والمساعدات الخارجية.

2.5.2 للولايات المتحدة الامريكية

فلو نظرنا كمثال في عملية إدارتها للأزمات والكوارث مع أزمة إعصار إيرما يمثل نموذجًا لتعامل الدول والشعوب مع الأزمات والكوارث الطبيعية، فكل ولاية من الولايات الخمسين التى تعد دولة فى حد ذاتها لديها إدارة للأزمات والكوارث والهيكل الإدارى للسلطة التنفيذية، والمحليات لديها خلايا دائمة مجهزة لمواجهة الكوارث الطبيعية، ناهيك عن الإنسانية فالكوارث الطبيعية مثل الأعاصير والزلازل والبراكين والسيول بعضها يمكن توقعه على نحو دقيق بفعل التقدم العلمى، مثل: الأعاصير والسيول، وبعضها يصعب توقعه رغم الاجتهادات البشرية فى هذه المجالات، مثل: الزلازل والبراكين وقد لاحظنا من البداية ومن قبل أن يبدأ إعصار إيرما رحلته المدمرة وأن مؤسسات وأجهزة الدولة الأمريكية كانت مستعدة تماماً للتعامل مع هذا الإعصار ورغم أن الإعصار كان فى طريقه لضرب السواحل الجنوبية للولايات المتحدة، وتحديداً ولاية فلوريدا إلا أن الاهتمام كان على المستوى القومى، فالطوارئ أعلنت على المستوى القومى والرئيس وإدارته كانوا يتابعون تطورات الموقف لحظة بلحظة (جاد، 2020).

أما في حالات الكوارث القومية الصحية –مثل انتشار الأوبئة –فتخضع لحالة الطوارئ القومية فالقانون الأمريكي فضفاض لحالات حق إعلان حالة الطوارئ القومية دون تحديد محكم لها لكن جرى العرف من كل الرؤساء على استخدام القانون لمواجهة الأزمات التي تتعلق بقضايا خارجية غالبًا من أجل خدمة "هدف سياسي ضيق" طبقًا لبيانات معهد برينان للدراسات القانونية تم فرض حالة الطوارئ القومية في 58 حالة ومن أشهر الحالات: (المنشاوي ،2019)

- إعلان الرئيس باراك أوباما حالة الطوارئ القومية بسبب انتشار فيروس أنفلونزا الخنازير عام 2009.
- إعلان الرئيس جورج بوش الابن حالة الطوارئ القومية عقب هجمات 11 سبتمبر –أيلول – 2001
- إعلان الرئيس دونالد ترامب حالة الطوارئ القومية مرتين وأشهرهم:

  - ديسمبر/كانون الأول 2017: تجميد أصول وممتلكات أي شخص متورط في انتهاكات حقوق الإنسان والفساد
  - سبتمبر/أيلول 2018: فرض عقوبات على أشخاص ومؤسسات روسية لتدخلهم في الانتخابات الأميريكية.

2.5.3 الصين

تواجه سنويا مجموعة من الكوارث المحتملة تقريبًا كالزلازل والفيضانات والأعاصير والانزلاقات الأرضية، وتسير بالاتجاه الصحيح في مجال الحد من مخاطر الكوارث، كما جاء على لسان الممثلة الخاصة لأمين عام الأمم المتحدة المعنية بالحد من مخاطر الكوارث مارغريتا والستروم لشبكة الأنباء الإنسانية (إيرين) في 29 أبريل قائلة: "لقد تعلمت الصين من خبرة سنوات عديدة مليئة بالخسائر البشرية والاقتصادية الفادحة ومدى أهمية وضع سقف للخسائر السنوية المقبولة إذا قُدر لها أن تنجح في حماية تنميتها الاقتصادية والاجتماعية فهي تهدف الآن إلى عدم زيادة الخسائر الناجمة من الكوارث عن 1.5% من الناتج المحلي الإجمالي، إنها أول حكومة في العالم تعلن عن مثل هذه الخطوة ونأمل أن يحذو الآخرون حذوها، وتتركز الكثير من الجهود التي تبذلها الصين في اللجنة الوطنية للحد من الكوارث **(NCDR)** التي تنسق أعمال 34 هيئة من بينها الوزارات والإدارات والصليب الأحمر الصيني، ثم يتم نسخ هذه الشبكة المركزية على مستوى الحكومات المحلية واللجنة الوطنية للحد من الكوارث هي المسئولة عن كافة جوانب الحد من الكوارث والإغاثة من الإنذار المبكر إلى إعادة التعمير بعد الكوارث، وهي تسترشد بآراء مجلس يضم أكثر من 100 خبير في مجال الكوارث، وتعمل بشكل وثيق مع المركز الوطني للحد من الكوارث في الصين **(NDRCC)**، وهي وكالة توفر المعلومات والدعم التقني بما في ذلك قاعدة بيانات وطنية للكوارث، وتستخدمها إدارات الشؤون المدنية المحلية لإدخال تفاصيل حول كل كارثة، وينصب التركيز على التعاون والتنسيق خاصة في الاستجابة لحالات الطوارئ التي يقودها مكتب الأمن العام والشرطة والجيش بدعم من الصليب الأحمر والمجموعات التطوعية الأخرى؛ لتستند إستراتيجية الحد من مخاطر الكوارث في الصين إلى الخطة الوطنية الشاملة لمنع الكوارث والحد منها (2011–2015) التي تحدد المبادئ التوجيهية للتنمية، والمهام الرئيسية، والمشاريع الصينية الكبرى في مجال الحد من مخاطر الكوارث لمدة خمس سنوات؛ ليظهر بملية إداراتها للظروف الاستثنائية الأخيرة في مواجهتها لفيروس كورونا المستجد (الكردي، 2020).

2.5.4الامارات العربية المتحدة

حسب (مرسوم القانون الاتحادي رقم 2 لسنة 2011م) ليتم الإعلان في دولة الامارات المتحدة عن إنشاء الهيئة الوطنية لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث ضمن منظومة الهيكل التنظيمي للمجلس الأعلى للأمن الوطني، بتاريخ 2007/5/14 وبمرسوم بقانون اتحادي رقم (2) لسنة 2011 الذي نص على: "إنشاء الهيئة الوطنية لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث وذلك حرصاً من القيادة الرشيدة على سلامة أرواح

المواطنين والمقيمين على أرض الدولة وحفاظاً على المكتسبات والممتلكات"، حيث تهدف إلى تحقيق سياسة الدولة فيما يخص الإجراءات اللازمة لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث وتعتبر الهيئة الجهة الوطنية الرئيسية المسئولة عن تنسيق ووضع المعايير والأنظمة واللوائح المتعلقة بإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث ووضع خطة وطنية موحدة للاستجابة لحالات الطوارئ، ومن هنا يقع على عاتقها تطوير وتوحيد إدامة القوانين والسياسات والإجراءات المتعلقة بإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث على المستوى الوطني.

2.5.5 المستوى العربي: بشكل عام نلاحظ الفوضى الشديدة في إدارة طوارئ الصحة العامة والكوارث بشكل عام في جميع المستويات العلمية والأكاديمية والتوعوية والمهنية.

2.6 مساهمة القوانين والتشريعات الأردنية في تحسين عملية إدارة الأزمات والكوارث

بشكل عام إن توفير الحماية والأمن للمجتمع يعتبر من أهم واجبات أية حكومة، فالكوارث تشكل تهديداً أكيدًا في هذا المجال، وإدارتها بكفاءة وفعالية وتعتمد على وجود منظومات فاعلة وقادرة، وبأعلى مستويات الجاهزية للعمل على توفير إجراءات الوقاية والاستعداد ومواجهة الكوارث والتخفيف من آثارها بكفاءة، ولإنجاز ذلك لا بد من وجود منظومة تعنى بإدارة الكوارث والأزمات تقوم بتحليل المخاطر والأزمات المحتملة وتضمينها بالخطط الإستراتيجية وإعداد برامج تدريبية بناء على الأخطار المتوقعة والسيناريوهات المحتملة، وتعزيز قدرة المؤسسات على التكيف وبما يكفل السير الطبيعي للحياة واستمرارية الأعمال أثناء الكوارث والأزمات، فعمليات التخطيط الاستراتيجي القانوني أكثر فاعلية لدور الرائد في تطوير القدرات التشريعية من خلال خلق القدرة على مواجهة الأزمات والمخاطر (الأمم المتحدة جنيف 2010–2012)

أما (هيكل، 2006) فقد اعتبر القوانين والتشريعات من أهم الأدوات التي تتيح للحكومات أن تكون مسئولة عن إدارة الكوارث والمخاطر؛ مما يضمن تحقيق المهارات المناسبة في المكان المناسب مع معالجة عوامل التوازن، وأن الأطر القانونية هي أقوى منظم لإدارة أي أزمة فهي ملزمة أولاً (DeBeco,G. 2008) ليكون رأي والأكثر تماسكًا لإصدار القرارات والمبادئ والتوجيهات على جميع المستويات، بالرغم من أن هناك تداخل بين الاستجابة للكوارث والقوانين والقواعد والمبادئ الدولية مع حدوث مجال جديد يشمل الإطار الإنساني الدولي من خلال تقديم المساعدة الإنسانية للأشخاص الذين لا يستفيدون من الحماية القانونية الإنسانية الدولية، وهنا تبرز أهمية التشريعات القانونية لإدارة الأزمات والكوارث التي تحاكي المعاهدات والقرارات والإعلانات والقوانين والمبادئ التوجيهية والبروتوكولات والإجراءات الدولية، وذلك لمعرفة دور

التشريعات والقوانين والتي تعتبر أهم الأدوات والطرق التي تتيح للحكومات أن تطلع على مسؤولياتها لإدارة مثل هكذا ظروف استثنائية، وعليها تتوقف معرفة درجة كفاءة تلك الآليات والاستراتيجيات لضمان تحقيق الموارد المناسبة في الوقت، المناسب والتصدي لعوامل الضعف والخلل وإشراك كافة الفئات المحلية سواء القطاعين العام والخاص.

2.7 نماذج لتنظيم الطوارئ في الأنظمة العربية والعالمية

تُعرّف حالة الطوارئ على أنها حالة استثنائية تُمنح بسببها صلاحيات إضافية للسلطة التنفيذية من أجل مواجهة ظروف غير اعتيادية تتعرض لها الدولة، وتكون حالة الطوارئ من خلال نص قانوني تختلف طبيعته القانونية من دولة إلى أخرى، ويتضمن شروط وحيثيات لإعلان حالة الطوارئ ويشمل كذلك الجهات التي لها صلاحيات إعلان هذه الحالة ومبرراتها.

أغلب دول العالم تحتوي دساتيرها على قانون الطوارئ والمواد التي تؤدي إلى الحاجة لإعلان حالة الطوارئ، كما يرى بعض فقهاء القانون أنّ حالة الطوارئ هي نظام استثنائي له أسبابه المرتبطة بفكرة الخطر المحدق بالدولة، ويسمح باستخدام إجراءات معينة لمواجهة الأخطار وبناء على ذلك فإنّه يجب أن تكون حالة الطوارئ خاضعة للتقييم الدائم والتشاور ولمواد تتصدّى لتجاوزاتها.

2.7.1 الولايات المتحدة الأمريكية:

2.7.1.1 القانون الناظم لحالة الطوارئ: قانون حالة الطوارئ القومي" الذي تم إقراره عام 1976م، و"قانون الطوارئ الاقتصادية الدولية" الذي تم إقراره عام 1977م.

2.7.1.2 مدة حالة الطوارئ: مدة عام واحد ويمكن تجديدها.

2.7.1.3 جهة إقرار القانون وكيفيته: حق يمنحه الكونغرس للسلطة التنفيذية لصناعة القانون ويمكنها إلغاؤه أو تجميده ويحق له خلال 15 يوما أن يصوت ضد قرار الرئيس لكن على الكونغرس تحقيق أغلبية الثلثين كي يلغي قرار الرئيس ويتغلب على الفيتو الرئاسي.

2.7.1.4 مثال لحالة قانون الطوارئ: تم فرض حالة الطوارئ القومية في 58 حالة واستخدم هذا الحق كل الرؤساء منذ تمرير القانون وإعلان الرئيس باراك أوباما حالة الطوارئ القومية بسبب انتشار فيروس

إنفلونزا الخنازير عام 2009م، وإعلان لرئيس جورج بوش الابن حالة الطوارئ القومية عقب هجمات عقب 11 سبتمبر / أيلول 2001 وأعلن ترامب حالة الطوارئ القومية ثلاث مرات على النحو التالي:

- ديسمبر/كانون الأول 2017: تجميد أصول وممتلكات أي شخص متورط في انتهاكات حقوق الإنسان والفساد.
- .سبتمبر/أيلول 2018: فرض عقوبات على أشخاص ومؤسسات روسية لتدخلهم في الانتخابات الأمريكية.
- نوفمبر/تشرين الثاني 2018: تجميد أصول وممتلكات أشخاص متورطين في تدهور الأوضاع في نيكاراغوا وكذلك تمويل بناء الجدار عند حدود المكسيك.

2.7.2 فرنسا

2.7.2.1 القانون الناظم لحالة الطوارئ: قانون الطوارئ لعام 1955م.

2.7.2.2 مدة حالة الطوارئ: قانون الطوارئ يسري لفترة أقصاها 4 أشهر ولا يمكن تمديدها إلا بالعودة إلى البرلمان.

2.7.2.3 جهة إقرار القانون وكيفيته: يمنح القانون لرئيس الوزراء الفرنسي صلاحية الإعلان لحالة الطوارئ بمرسوم وبناء على توصيات من الوزير المختص بالأزمة، كما تسمح حالة الطوارئ للوزراء ومسؤولي الإدارات المحلية أن يصدروا القرارات بصورة مؤقتة. ويحصل التشريع على أغلبية الأصوات لاعلان حالة الطوارئ "يعلنها مجلس الوزراء" للبرلمان الفرنسي يوافق بغالبية الساحقة بناءًا على طلب الرئيس الفرنسي أو لغايات تمديد حالة الطوارئ على الأراضي الفرنسية.

2.7.2.4 مثال لحالة قانون الطوارئ: فرضت حالة الطوارئ إثر اعتداءات 30 تشرين الثاني/ نوفمبر في باريس باعتداء نفذ بشاحنة قامت بدهس حشد من الناس بمدينة نيس جنوب فرنسا وخلفت 84 قتيلًا وعشرات الجرحى، وتم تمديد حالة الطوارئ لاعتداءات نيس في فرنسا وحالة الطوارئ أعلنت لاعتداءات 13 تشرين الثاني/نوفمبر وخلفت 130 قتيلا ومددها البرلمان لثلاثة أشهر إضافية، لتشهد فرنسا إعلان حالة طوارئ "جزئية" في عام 2005 عندما أصدر الرئيس الأسبق جاك شيراك مرسومًا بإعلان حالة الطوارئ في مدينة باريس وضواحيها فقط إثر اندلاع احتجاجات رافقتها أحداث شغب في ما سمي وقتها "انتفاضة الضواحي"، وحالة الطوارئ مشابهة لذلك على كامل الأراضي الفرنسية أثناء حرب الجزائر عندما أعلنت السلطات

الفرنسية في الرابع من نيسان . أبريل عام 1955 لحالة الطوارئ بعد أن سن قانون خاص بذلك وأعلنت حالة الطوارئ عقب وقوع هجمات باريس يوم 13 نوفمبر/تشرين الثاني 2015 وبعام 2019م، ظهرت أزمة احتجاجات "السترات الصفراء" والتوتر الضريبي بين باريس وواشنطن والأزمة الدبلوماسية مع إيطاليا وأخرى مماثلة مع إيران بسبب سجن الأخيرة لأكاديميين فرنسيين

2.7.3 ألمانيا

2.7.3.1 القانون الناظم لحالة الطوارئ: قانون حالة الطوارئ لعام 1966م، ووقانون حالة طوارئ الديمقراطية لعام 1968م.

2.7.3.2 مدة حالة الطوارئ: لعام وتجدد حسبما يصدر عن قانون مكابح الطوارئ الاتحادية.

2.7.3.3 جهة إقرار القانون وكيفيته: يكون بتوقيع الرئيس على القانون بعدما يقره مجلس الولايات في ألمانيا "بوندسرات" وهو قانون يتم تطبيقه في كل ولايات البلاد ويتم الاعتراض على القانون من خلال تقديم مذكرة لاحتكام لجنة وساطة في المجلس التشريعي "السلطة التشريعية" والاعتراض يكون لأغلبية ثلثي الأصوات على الأقل يتطلب رفضه من قبل موافقة أغلبية ثلثي أعضائه.

2.7.3.4 مثال لحالة قانون الطوارئ: إقرار قانون مكابح الطوارى لمواجهة فيروس كورونا لسنة 2021

2.7.4 تركيا:

2.7.4.1 القانون الناظم لحالة الطوارئ: قانون الطوارئ.

2.7.4.2 مدة حالة الطوارئ: لا يسمح القانون التركي ان تتجاوز حالة الطوارئ مدة 6 أشهر ويمكن للبرلمان تمديد فترة اخرى بـ 4 أشهر لكل مرة بناء على طلب من مجلس الوزراء شريطة استمرار الظرف الداعي لذلك سواء بمنطقة معينة أو لجميع البلاد.

2.7.4.3 جهة إقرار القانون وكيفيته: وفقًا للدستور التركي فإن حالة الطوارئ تفرض من مجلس الوزراء التركي بعد اجتماع يترأسه رئيس الجمهورية ثم يعرض لرئاسة البرلمان ضمن مذكرة قرار إعلان حالة الطوارئ في البلاد لمراجعتها والمصادقة عليها ليتضمن قانون الطوارئ سحب بعض الصلاحيات من السلطات التشريعية والقضائية وإسنادها إلى السلطة للسلطة التنفيذية – رئيس الجمهورية – مما يمنحها صلاحيات واسعة جدًا.

2.7.4.4 مثال لحالة قانون الطوارئ: تم إعلان حالة طوارئ لمحاولة الانقلاب الفاشلة على الرئيس التركي رجب طيب اردوغان في 15 يوليو/تموز 2016م لمدة ثلاثة أشهر بموجب المادة 120 من الدستور التركي.

2.7.5 مصر

2.7.5.1 القانون الناظم لحالة الطوارئ: قانون حالة الطوارئ رقم 162 لسنة 1958

2.7.5.2 مدة حالة الطوارئ: تعيش مصر حالة طوارئ مستمرة يبرر فيها الإستثناء في الأزمة صلاحيات موسعة للسلطة التنفيذية وفروعها.

2.7.5.3 جهة إقرار القانون وكيفيته: يتم فرضه عن طريق رئيس الجمهورية في ظل قانون الطوارئ تتسع سلطة الشرطة ويتم تعليق الحقوق الدستورية وفرض السلطات الرقابية ويقيد قانون الطوارئ.

2.7.5.4 مثال لحالة قانون الطوارئ: تم فرض حالة الطوارئ أثناء حرب 1967م وتم إنهاء حالة الطوارئ لمدة 18 شهراً في عام 1980م، وأعيد فرضها بعد اغتيال الرئيس أنور السادات في أكتوبر 1981م؛ ليتم تمديد حالة الطوارئ حسب الدستور لمدة ثلاث سنوات من عام 1981م، وفرض حسني مبارك حالة الطوارئ إثر اغتيال سلفه أنور السادات يوم 6 أكتوبر/ تشرين الأول 1981م، واستمر تمديد حالة الطوارئ طوال فترة حكم الرئيس مبارك التي دامت ثلاثين سنة، لتزداد فرض الطوارى في تفجيرات الكنائس داخل مصر ولم تُرفع حالة الطوارئ إلا مع ربيع 2012م.

2.7.6 تونس

2.7.6.1 القانون الناظم لحالة الطوارئ: حالة الطوارئ لسنة 1978م، ومشروع قانون الطوارئ لسنة 2018م تحت عدد 91/2018 المتعلق بتنظيم حالة الطوارئ.

2.7.6.1 مدة حالة الطوارئ: عدم وضوح في الإطار القانوني لتنظيم حالة الطوارئ.

2.7.6.3 جهة إقرار القانون وكيفيته: ثمة خلط يشكل إشكالًا قانونيًا لجهة الجمع بين حالة الطوارئ وبين الحالة الإستثنائية الواردة بالفصل (80) من القانون التونسي مقارنة بالفصل (77) المتعلق بصلاحيات رئيس الجمهورية بوجود تمييزًا لدى السلطات بين الطوارئ وبين التدابير الإستثنائية إلا أن الإطار القانوني غير دقيق وزاد من عدم الدقة الجمع بينهما أحيانًا الصلاحيات استثنائية سواء بالنسبة للسلطة المدنية أو

للقوات العسكرية، ودورها لم يصدر بيان من رئاسة الجمهورية يبين التدابير الاستثنائية ولا بيانًا بشأن نهايتها كما لم يتم الإعلان عن أن مجلس النواب في حالة انعقاد دائم بالإضافة إلى غياب المحكمة الدستورية.

2.7.6.4 مثال لحالة قانون الطوارئ: بلغت عدد أيام الطوارئ في عهد الرئيس الحبيب بورقيبة (56) يومًا بينما أصبحت الطوارئ حالة "دائمة" في فترة ما بعد ثورة بسبب الاضطرابات الأمنية وتنامي الخطر بتونس

2.7.7 لبنان:

2.7.7.1 القانون الناظم لحالة الطوارئ: المجلس الأعلى للدفاع في لبنان.

2.7.7.2 مدة حالة الطوارئ: القانون يخوّل الحكومة إعلان الطوارئ لمدة ثمانية أيام فقط، ويتوجب عليها الحصول على موافقة البرلمان في حال تجاوز هذه المدة.

2.7.7.3 جهة إقرار القانون وكيفيته: الحصول على موافقة البرلمان لإثارة إعلان حالة الطوارئ ويصدر القرار عن اللجنة الوزارية برئاسة رئيس مجلس الوزراء ويوافق عليها المجلس الاعلى للدفاع بعد أن يجري بعض التعديلات عليها على أن تعطي الموافقة الاستثنائية من قبل الرئيس ودولة الرئيس.

2.7.7.4 مثال لحالة قانون الطوارئ: أقر البرلمان اللبناني إعلان حالة الطوارئ في بيروت عقب انفجار المرفأ.

2.7.8 الإمارات العربية المتحدة

2.7.8.1 القانون الناظم لحالة الطوارئ: قانون إتحادي رقم (2) لسنة 2011 للهيئة الوطنية لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث المعدل بمرسوم بقانون إتحادي رقم (6) لسنة 2013 المرسوم بقانون إتحادي رقم (8) لسنة 2015م.

2.7.8.2 مدة حالة الطوارئ: حسبما تقتضي الضرورة.

2.7.8.3 جهة إقرار القانون وكيفيته: الهيئة الوطنية لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث ليصدر قرار من مستشار الأمن الوطني بناء على توجيهات رئيس مجلس الإدارة أو نائبه شاملة جميع الجهات المختصة في الإمارة بتصويت لنصف عدد الأعضاء على الأقل، لتصدر قرارات مجلس الإدارة بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء في حالة تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه رئيس الجلسة لاقتراح النظم واللوائح

اللازمة بالتنسيق مع نائب القائد الأعلى للقوات المسلحة لطلب الاستعانة لدعم مجهودات السلطات المدنية بتنفيذ خطط حالات الطوارئ أو الأزمات أو الكوارث.

2.7.8.4 مثال لحالة قانون الطوارئ: انتشار فيروس كورونا المستجد " كوفيد 19" لعام 2020م.

2.7.9 المملكة الأردنية الهاشمية:

2.7.9.1 القانون الناظم لحالة الطوارئ: قانون الدفاع لعام 1992م قانون الدفاع بموجب قرار لمجلس الوزراء وإرادة ملكية سامية استناداً لأحكام المادة 124 من القانون الأردني.

2.7.9.2 مدة حالة الطوارئ: إعلان حالة الطوارئ وتفعيل قانون الدفاع لمدة شهر أو أكثر ضرورة ولا يتضمن حدودا زمنية لذلك

2.7.9.3 جهة إقرار القانون وكيفيته: يصدر الملك عبد الله الثاني مرسومًا ملكيا بتفعيل "قانون الدفاع لعام 1992" الذي يمنح رئيس الوزراء سلطات واسعة لتقييد الحقوق الأساسية بموجب قانون الدفاع لعام يجوز لرئيس الوزراء إعلان حالة الطوارئ استجابة لظروف استثنائية تهدد الأمن الوطني أو السلامة العامة بما في ذلك انتشار آفة أو وباء يمنح القانون رئيس الوزراء صلاحية وضع قيود على بعض الحقوق ليعلن العمل بهذا القانون بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء ويناط تطبيق هذا القانون بدولة رئيس الوزراء لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية لتأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة دون التقيد بأحكام القوانين العادية المعمول بها وقد منح القانون رئيس الوزراء ممارسة العديد من الصلاحيات

2.7.9.4 مثال لحالة قانون الطوارئ: بعام 2020 تم انفاذ قانون الدفاع الذي صدر عام ١٩٩٢ وذلك من أجل ضمان السلامة العامة والحفاظ على صحة المواطنين نتيجةً لانتشار وباء الكورونا المستجد "كوفيد 19" أول مرة تم إنفاذ قانون الدفاع منذ عام ١٩٨٩

الفصل الثالث: تحليل الأطر القانونية والنظم التشريعية واستراتيجيات إدارة الأزمات والكوارث في المملكة الأردنية الهاشمية

3.1 تقديم

يتناول هذا الفصل تشخيص الواقع القانوني والأدوات والأساليب المستخدمة لفهم الأنظمة والتشريعات والقوانين الناظمة للحد من مخاطر الكوارث والأزمات، ودراسة متكاملة لاستراتيجيات الإدارة مخاطر الأزمات والكوارث في المملكة الأردنية الهاشمية وبما يتماشى مع التشريعات القانونية والأطر الدولية المختصة في الحد من مخاطر الكوارث والأزمات كإطار سنداي.

3.2 آليات وأدوات تشخيص وتحليل الأطر القانونية.

استخدامت المواد القانونية الناظمة لإدارة الأزمات والكوارث بما قد ورد بالقوانين الأردنية لقانون الدفاع المدني الاردني رقم 18 لسنة 1999م، والجيش العربي الأردني بقانون القوات المسلحة الأردنية المؤقت رقم 64 لسنة 2001م، وقانون وزارة الصحة الأردنية ضمن قانون الصحة العامة المؤقت رقم 54 لسنة 2002م شاملًا نظام التأمين الصحي وتعديلاته رقم 83 لسنة 2004م، ومنطوق قانون العمل رقم 8 لسنة 1996م، وكذلك المركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات 2015م، بالإضافة الى الهلال الاحمر الأردني رقم 3 لسنة 1969م، وعلى الصعيد الأطر الدولية تم التطرف إلى إطار سنداي للحد من مخاطر الكوارث والأزمات والصادر عن الأمم المتحدة في العام 2015م، والذي يعد من أهم الأدوات الرئيسية لتحليل واقع الكارثة أو الأزمة بالاضافة إلى تحليل واقع منظومة المخاطر المحتملة إلى جانب البيئة الداخلية والخارجية للمملكة الأردنية الهاشمية في إدارة الأزمات والكوارث، وكيفية إدارة النظام العام أثناء وقوع الكارثة مع أهمية الدور القيادي ومعرفة المهام والمسئوليات الموثقة في الأنظمة والقوانين والتشريعات ضمن محتوى الخطة الاستراتيجية للحد من مخاطر الأزمات والكوارث في إدارتها بما يتوافق مع إطار سنداي للأمم المتحدة. (إطار سنداي، 2015-2030).

3.3 منطقة الدراسة:

ذكر (الشوابكة، 2016) أن استقرار بعض الناس في الأردن منذ حوالي 50,000 سنة قبل الميلاد، والتاريخ الفعلي للدولة يعود لفترة العصر البرونزي – أي الفترة ما بين 3200-1950 قبل الميلاد – وحتى العصر الحديدي، وقد ذُكِرَت عدّة مناطق أردنية في الكتابات الدينية منذ عام 597 قبل الميلاد، مثل موآب وجلعاد، كما أن الإسكندر الأكبر قد حكم مناطق واسعة من ضمنها الأردن، وكان له أثر كبير في تنميتها وتطويرها، وإنشاء مراكز خاصّة بالتجارة بها والفترة الواقعة بين القرنين 2-4 قبل الميلاد حكم اليونان المنطقة وساهموا

في بناء الحضارة ونظام التعليم، إذ بُنِيَت مدن مثل فيلادلفيا وجدارا في عهدهم كما أظهر علماء ومفكّرين في ذلك الوقت أمّا الحكم الإسلامي فقد دخل للأردن في الفترة ما بعد عام 661م، واستمرّ حتى قدوم الإمبراطورية العثمانية التي حكمت المنطقة منذ القرن الخامس عشر الميلادي وحتى عام 1918م، وثمّ في 25 أيار/مايو من عام 1946م أعلنت الأردن استقلالها ليعدّ الأردن أحد الدول العربية الإسلامية، ويقع في غرب قارّة آسيا، وتحديداً في الجهة الشمالية من شبه الجزيرة العربية، وقد سُمّي بهذا الاسم بسبب مرور نهر الأردن على حدوده الغربية، ويقع الأردن في وسط منطقة الشرق الأوسط، وتحدّه سوريا من الشمال، والعراق من الشمال الشرقيّ، والمملكة العربية السعودية من الجنوب الشرقيّ، وفلسطين من الغرب، إذ يصل الطول الإجماليّ لحدود الأردن البرية إلى حوالي 1,635كم، يتشارك منها بطول 744كم مع السعودية، و375كم مع سوريا، و181كم مع العراق، و335كم مع فلسطين، في حين يبلغ طول حدوده البحرية نحو 26كم، أمّا من الناحية الفلكية فيقع الأردن عند منطقة تقاطع دائرة عرض 31 درجة شمالاً مع خطّ طول 36 درجة شرقاً، كما تبلغ مساحة الدولة الإجمالية ما يقارب 89,342كم2، وتغطّي اليابسة منها ما مساحته 88,802كم2، في حين تشكّل المياه مساحة 540كم2، كما أن عدد سكان الأردن بلغ بداية اليوم الأول في العام الجديد 2020 نحو 10,556,008 نسمة (دائرة الاحصاءات العامة،2020)، وتعتبر عمّان العاصمة ومركزها التجاري والإداري والاقتصادي والتعليمي وهي أكبر محافظات الدولة من حيث عدد السكّان وترتفع حوالي 750 متراً عن سطح البحر.

وقد مر على الأردن فترات عصيبة ومرهقة فالأزمات لا تتوقف ليمر الأردن بأزمات كثيرة وكبيرة عبر تاريخه المئوي، وحتى اليوم بأزمات بإمكانها الإطاحة بأكبر الدول لكن في الأردن مرت بأقل الخسائر، فالعناية السماوية مقدرة للأردن بالنجاة الدائمة من الأزمات الكبرى التي مرت به رغم أن الأزمات الأردنية يغَلَب عليها الطابع السياسي والاقتصادي والتشريعي (ابو طير،2021).

3.4 من أهم الأزمات التي مرت على الأردن بالعصر الحديث

- ضياع الضفة في حرب 1967م واحتلالها من طرف الاحتلال الاسرائيلي، تسببت في نزوح قسم كبير من سكانها إلى الأردن، وخسارة موارد مائية وأراضي زراعية واسعة.
- أحداث ايلول الاسود التي خلقت صراعات اجتماعية بعام 1970م.
- منذ عام 1987م والأردن يحارب ارتفاع معدلات البطالة والمديونية الكبيرة.

- في عام 1989م زاد الأردن جهوده الرامية إلى زيادة الإيرادات القادمة إلى خزينة الدولة عن طريق رفع أسعار بعض السلع.
- الفترة بين عامي 1989 –1990م صعبة على الاقتصاد الأردني بسبب أزمة الكويت وطرد الأردنيين من الكويت بسبب موقف الأردن الداعم للعراق مما ترتب عليها من تقلص تحويلات المغتربين وتقلص المساعدات الدولية في إطار السياسة الأمريكية لتسريع الخصخصة وتغطية الإنفاق الحكومي بالضرائب.
- 1990 – 1991م معاناة الأردن لأثارًا اقتصادية صعبة جراء حرب الخليج لتنخفض عائدات السياحة مع قرار دول الخليج الحد من علاقاتها الاقتصادية مع الأردن للتزامن مع وقف بعض المساعدات الخارجية القادمة إلى الأردن ووقوع الأردن في مصاعب اقتصادية ومالية.
- 1999م رحيل الملك الباني المغفور له جلالة الملك حسين بن طلال.
- 2005م الأربعاء الأسود استهداف تفجير 3 فنادق بالعاصمة الأردنية عمان.
- 2009م الأزمة الإقتصادية العالمية لتباطأ النمو الاقتصادي في الأردن.
- 2009–2015م الربيع العربي بعدد من الدول تونس، ومصر، وسوريا، وليبيا، واليمن، وما رافق الربيع العربي من أحداث واحتجاجات وثورات في بعض الدول المجاورة، يُلاحَظ أن هذه الأزمة والأحداث كانت ذروتها في الأردن في عام 2012م.
- 2012م الأزمة السورية ونزوح أكثر من 2 مليون سوري إلى الأراضي الأردنية.
- 12–2016م هجوم ارهابي على مركز أمن عين الباشا، وحادثة الركبان على الحدود الشمالية بين الاردن وسوريا، لينتهي العام حزينًا بالهجوم الارهابي على مراكز أمنية في الكرك، ومداهمات لحصر أوكار الارهابيين ومحاربتهم.
- وقف العمل باتفاقية التجارة الحرة مع تركيا.
- 2020م انتشار فيروس كورونا المستجد كوفيد 19.
- 2021م حادثة مستشفى السلط بعد انقطاع الأكسجين تسبب بوفاة 9 أشخاص.
- 16–2021م حادثة انقطاع التيار الكهربائي عن اغلب محافظات المملكة الاردنية الهاشمية

تتنوعت المخاطر المؤدية لنشوء الكوارث والأزمات وحالات الطوارئ التي قد تهدد الأمن الوطني الأردني على المستويين القريب والبعيد، وخاصة وأن للاردن حدود خارجية منها حدود مع دولة الاحتلال، وحدود مع دولتين غير مستقرة بنظامها السياسي، مما يتسبب بنزوح الآلاف إلى الأردن من العراق أو سوريا نتيجة الصراع الدائر بين القوى والأحزاب من جانب والنظام الرسمي من جانب آخر، وهذا يتطلب رفع جهوزية المملكة الأردنية الهاشمية لاستيعاب الأزمات الناتجة عن نزوح أفراد من الدول المجاورة أو التي قد تنتج عن ظروف طارئة وغير متوقعة.

3.5. الاستراتيجية الوطنية لمواجهة الأزمات والكوارث في المملكة الاردنية الهاشمية

3.5.1 الأولويات الاستراتيجية الوطنية للحد من مخاطر الأزمات والكوارث في الأردن:

- **فهم المخاطر وأهميتها:** من خلال إدراك خطورة المخاطر المتوقع وقوعها ضمن النطاق الجغرافي ومدى إلحاق الضرر بالأشخاص والممتلكات والمقدرات الوطنية كي لا نخلق ازمة داخل ازمة
- **تعزيز إدارة مخاطر الأزمات والكوارث:** ويكون من خلال تحديد القدرة على التحكم والسيطرة على المخاطر ومتابعتها والرقابة عليها وتحديد آليات التعامل معها ومواجهة آثارها بما يتناسب مع السياسات الوطنية التنموية وبمشاركة القطاعين العام والخاص والمجتمع المحلي بكافة تنظيماته للمشاركة باتخاذ القرارات الملائمة لمعالجة الأزمات والمخاطر الواقعة والمحتملة.
- **الاستثمار في الحد من مخاطر الأزمات والكوارث:** إن عمليات الاستثمار تساهم في تحسين قدرات المجتمع على تحمل الأعباء الناجمة عن الأزمات والكوارث والمخاطر لبناء القدرات والتقليل من الآثار السلبية وخلق فرصة وطنية من الأزمات والمخاطر لاعادة الترتيب بما يتواءم والاحتياجات البشرية وخدمة المجتمع
- تعزيز درجة الاستعداد والتصدي لمواجهة الأزمات والكوارث والمواجهة الفعالة بافضل اشكال التعافي والتحرز من المهددات المستقبلية والتحديات المتوقع التعرض لها.

وتستند هذه الأولويات إلى الأطر الدولية وخاصة ما ورد في إطار سنداي لترتيب الأولويات للتعامل مع مخاطر الأزمات والكوارث، وبالتالي تعتبر الأردن من الدول التي اهتمت بتطبيق التوجهات العالمية وإسقاطها على واقع المملكة بما يساهم بالحد من مخاطر الكوارث.

3.5.2 الخطة الإستراتيجية للحد من مخاطر الكوارث في الأردن.

تترتب المخاطر في الأردن وفق أولويات مخاطر الكوارث والأزمات. (المركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات،2018)

فقد ذهبت الأطر والتشريعات الدولية للعمل على دراسة المخاطر المهددة لكل دولة على حدا وترتيب الأولويات التى تتطلب الاستجابة، ووضع المحددات العامة لها وقد شرعت المملكة الاردنية الهاشمية للاهتمام في هذا الأمر وحددت المخاطر التى تهدد الأردن وينتج عنها أزمات وكوارث وهي موضحة بالجدول التالي:

المخاطر	قدرة التعامل	قابلة التضرر	الخطر	المخاطر= (الخطر * قابلية التضرر) / قدرة التعامل	الأولوية
الزلازل	1.7	2.8	2.6	4.38	1
الفيضانات	1.8	2.6	3	4.33	2
انزلاقات أرضية	1.5	2.2	2	2.93	3
درجة الحرارة المتطرفة	2.1	2	2.33	2.22	4
الجفاف	2	1.8	2.33	2.07	5
الثلوج والعواصف الثلجية	2.3	1.8	2.33	1.8	6
عواصف رملية	1.6	1.2	2	1.5	7
غزو الجراد	2.1	1.6	1.33	1.01	8

من خلال دراستنا لتصنيف المخاطر التي لم تشمل أهم خطر وهو انتشار وتفشي الأوبئة خاصة أنها حديث الساعة فقد سجلت الأردن معدلات عالية سواء من حالات الإصابة أو الوفيات بكافة تطور حالات الوباء فقد تأثر القطاع الصحي بكافة أقسامه وأنظمته بشكل مباشر نتيجة تفشي وباء كورونا (كوفيد 19)، وهذا يتطلب العمل على إعادة تحديث جدول المخاطر التي تهدد المملكة مع إضافة الأزمات العابرة للدول والتي تنتج عن الصراعات والنزاعات بالدول المحيطة وتؤثر بشكل مباشر على مسارات التنمية ومكونات الدولية وإمكانياتها.

3.6 منهجية منظومة إدارة الكوارث والأزمات في المملكة الاردنية الهاشمية

يرى (السميعات ،2021) أن الحماية والأمن للمجتمع أهم واجب على الدولة توفيره ولا تهديد حقيقي أكثر من الأزمات والكوارث والمخاطر، فيجب على الدولة التخطيط لحالات الطوارئ وبأعلى مستويات الجاهزية

شاملة إجراءات الوقاية والإستعداد ومواجهة الأزمات والكوارث والتخفيف من آثارها بكفاءة؛ لذا لا بد من وجود منظومة تعنى بإدارة الأزمات والمخاطر والكوارث بفاعلية وقادرة على التنبؤ بالأخطار المتوقعة والسيناريوهات المحتملة.

إن اللمملكة تعمل على تعزيز قدرة المؤسسات كافلةً السير الطبيعي للحياة واستمرار الأعمال أثناء وقوع الأزمات والكوارث، فإدارة الأزمات والكوارث منهج علمي هندسي مبني على المعرفة وإدارة المواقف الطارئة بخلق السياسة الملائمة والأردن كغيره من دول العالم عرضه للأزمات سواء داخليًا أو خارجيًا؛ لذا من الواجب علينا من خلال هذه الدراسة الوصول إلى منهجية متكاملة، وإستراتيجية وطنية ضمن أطر قانونية وتشريعات نافذة لاعتبارها منظومة لإدارة الأزمات والمخاطر والكوارث في الأردن؛ لتعمل على عدة مستويات وعلى النحو الاتي:

3.6.1 المستوى الوطني

- **مجلس رسم السياسات:** يشكل أعلى هيئة سياسية لإدارة شؤون الدولة ويتشكل من جلالة القائد الأعلى، ورئيس الوزراء، ووزير الداخلية، ووزير الخارجية، ووزير الإعلام، ورئيس الديوان الملكي، ورئيس هيئة الأركان المشتركة ومدير المخابرات العامة، ويقوم هذا المجلس بالتخطيط لإدارة الأزمات الوطنية الكبرى التي تهدد أمن وسلامة الدولة ونظامها السياسي.
- **المجلس الأعلى للدفاع المدني:** يُعد المجلس الأعلى للدفاع المدني الأردني الجهة الحكومية الرئيسية المسؤولة عن إدارة الكوارث وحالات الطوارئ وما ينجم عنها بموجب المادة (3– أ) من قانون الدفاع المدني رقم (18) لعام (1999) ويترأسه وزير الداخلية ومدير عام الدفاع المدني نائباً للرئيس؛ لتتضم تحت مظلة المجلس باقي أجهزة ووزارات الدولة وبحكم صلاحيات المجلس فهو المخول بمتابعة الحوادث الناجمة عن الظروف الطارئة كالكوارث الطبيعية والإصطناعية ومعالجتها متمثلة باعضائها كلا حسب اختصاصه والواجب الموكول إليه إلى جانب وضع خطط كفيلة لمواجهة الأزمات والمخاطر شاملة الاستعداد والجهوزية .
- **مجلس الدفاع:** يتشكل بموجب (قانون القوات المسلحة الأردنية رقم 64،2001) للقيام بدراسة المتطلبات الدفاعية والأمنية والحالات الطارئة وتقديم التوصيات بشأنها إلى القائد الأعلى.

3.6.2 المستوى الإستراتيجي التخصصي

- **المركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات:** عهد جلالة الملك بتاريخ 2008/1/23 إلى سمو الأمير علي بن الحسين بتأسيس المركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات ليعمل ضمن إطار وطني على تنسيق وتوحيد الجهود والقدرات لمواجهة الكوارث والأزمات وإدارة هذه الأزمات والتخطيط لمواجهتها، ضمن الاهداف التالية:
  - تحقيق المقدرة على التكيف الاستراتيجي لمواجهة مختلف أنواع الأزمات والمخاطر.
  - بناء قاعدة بيانات وطنية شاملة تتطلبها طبيعة عمل ومهام المركز لخدمة أصحاب القرار على مختلف المستويات وبالتنسيق مع القطاعين العام والخاص.
  - تحقيق التكامل والتنسيق بين مختلف الجهات المعنية في مواجهة الأزمات على المستوى الوطني.

3.6.2.1 مساعدات اتخاذ القرار الفعال لمواجهة مختلف أنواع الأزمات التي تتعرض لها المملكة الأردنية الهاشمية:

- **الوزارات والدوائر الممثلة بالمجلس الأعلى للدفاع المدني:** الوزارات والدوائر الممثلة بالمجلس الأعلى للدفاع المدني عددها 37 جهة تقوم بتنفيذ الواجبات المطلوبة منها لمواجهة الكوارث بمراحلها المختلفة (الإستعداد، الإستجابة، التعافي، إعادة البناء).
- المنظمات الدولية غير الحكومية: المنظمات الدولية غير الحكومية تساهم في إدارة الكوارث والأزمات بتقديم المساعدات والاستشارات وبرامج التوعية والتدريب في جميع مراحل الكارثة.

3.6.3 المستوى العملياتي /الفني

المستوى العملياتي في الميدان تُشَكل في مركز كل محافظة لجنة تسمى (لجنة الدفاع المدني المحلية) برئاسة المحافظ وعضوية كل من المدراء العامين أو مديري الدوائر الرسمية ومدير الدفاع المدني ومدير الشرطة ورؤساء البلديات وغرف الصناعة والتجارة فيها، ومندوب عن القوات المسلحة يسميه رئيس هيئة الأركان المشتركة أو من يُنيبه، ورئيس فرع الهلال الأحمر إن وجد ويخول الوزير (رئيس المجلس الأعلى للدفاع المدني) جميع صلاحياته للحكام الإداريين كل ضمن منطقته الإدارية للقيام بالإجراءات المطلوبة لمواجهة الكارثة.

إن تقييم واقع حال منظومة إدارة الأزمات والكوارث في الأردن يعتبر في غاية من الأهمية وذلك للوقوف على مواطن القوة وتعزيزها ومواطن الضعف لتلافيها من أجل تطوير مقدرتها وفعاليتها لمواجهة الأزمات والكوارث والمخاطر وحالات الطوارئ، بكافة أنواعها ودرجاتها مع وجود إدارة قادرة على قيادة الأزمة بوعي وقدرة على اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب وبذات الوقت التنسيق والتعاون مع جميع الكفاءات والجهات والأجهزة المختصة في الدولة وفق اطار تشريعي وقانوني خاص ينظم عمليه ادارة الأزمات والكوارث والمخاطر وحالات الطوارئ .

3.7 قياس مدى تاثير منظومة القوانين والتشريعات بالأردن لإدارة الأزمات والكوارث:

تم مراجعة القوانين الناظمة لإدارة مخاطر الأزمات والكوارث والمتمثلة بقانون الدفاع الاردني بصدور الإرادة الملكية السامية بالموافقة على قرار مجلس الوزراء بإعلان العمل بقانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992، في جميع أنحاء المملكة الأردنية الهاشمية لينص الدستور الأردني بموجب المادة 124على أنه "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن"

ويناط تطبيق القانون برئيس الوزراء لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية لتأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة دون التقيد بأحكام القوانين العادية المعمول بها، ويعاقب من يخالف أوامر الدفاع بالعقوبات المنصوص عليها في الأوامر على أن لا تتجاوز العقوبة الحبس مدة 3 سنوات، أو الغرامة بمبلغ 3 آلاف دينار أو العقوبتين معًا، وإذا لم تبين أوامر الدفاع عقوبة للمخالفة فيعاقب المخالف بالحبس مدة لا تزيد عن 6 أشهر وبغرامة لا تتجاوز 500 دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين وإذا كانت المخالفة جريمة بموجب أي قانون آخر فتطبق العقوبة الواردة في ذلك القانون إذا كانت أشد مما ورد في هذا القانون (عندما يتم تفعيل قانون الدفاع جميع القوانين العادية يتم تعطيلها النافذ فقط قانون الدفاع)

3.7.1 تأثير أهمية الأطر قانونية والتنظيمية لإدارة الأزمات والكوارث بالتشارك مع المنظمات الدولية:

يتلخص دور المنظمات الدولية في حث الدول على سن التشريعات التي يتيح لها سد الفجوات القانونية؛ لغاية تعزيز الإطار القانوني للاستجابة الدولية للكوارث بحيث تصبح الدولة أكثر استعداداً بحال حدوث أزمة، فمن أقوى الأدوات الأطر التشريعية التي تعزز بالالتزامات القانونية من خلال اقتراح عدداً من

التسهيلات القانونية والتي تركز بشكل قوي على تسريع الإجراءات التنظيمية مع العمل على تقليص الحواجز القانونية والإدارية في حال وقوع الأزمة أو حدوث الكارثة.

فإدارة الأزمات أو الكوارث أو حتى المخاطر تمثل التحكم الكامل للإطار السياسي والسيطرة التامة بكل مراحلها وفي حالة فشل الخطة نتيجة لعدم انسجامها مع الظروف المتطورة يتم اتباع الخطة البديلة (خطة الطوارئ) للمعالجة المبدئية بوضع مجموعة من التدابير الوقائية والإجراءات الاحترازية وتنفيذ خطة الدولة باتخاذ كافة الوسائل الكفيلة بدرء المخاطر وتفعيلها بالإجراءات القانونية والإدارية والتنظيمية والفنية المنصوص عليها في القانون والقوانين الأخرى من خلال المنظمات الدولية النافذة لتقوية الروح المعنوية لدى للمواطنين بوجود قوة قادرة على التعامل مع الكارثة وتخفيف أثارها.

3.7.2 طرق تطوير التشريعات والقوانين وتحريرها من كافة قوالبها الجامدة والتخفيف من مأزق الاجراءات المتبعة بحالة الأزمات والكوارث والمخاطر.

من خلال القواعد القانونية التي تعتمد على روح النص التشريعي بوجوب توظيف النصوص التشريعية الملائمة لتحكم آثار الأزمة وتبويبها تشريعيًا بوضع وسن القوانين، ودراسة مدى تناسبها مع قوانين وقواعد ومبادئ الاستجابة الدولية في حالة الكوارث والمخاطر، مع أهمية التعرف على الفجوات التي يسدها التشريع بصورة مكتوبة واعطائها قوه الإلزام مع المحافظة على صياغتها صياغة فنية ضمن إطار قانوني يشمل خطة قانونية شاملة للتعامل مع مختلف الأزمات والكوارث محدد بمواد تشريعية والقاضي من خلال إصلاح النصوص الدستورية أو تعديلها أو بنص تشريعي خاص أو بإصدار تشريعات تساعد على تطبيق النصوص التي تستهدف معالجة الأزمات والمخاطر والكوارث، مع وجوب التخطيط لمواجهة مخاطر الأزمات والكوارث والسيطرة عليها، وإزالة آثارها بالتخطيط الاستراتيجي والتخطيط الإحترازي للطوارئ، ووجود نظام الإنذار المبكر للطوارئ والأزمات.

3.7.3 توافر إصدار تشريع او قانون او لوائح او تعليمات تحكم الأزمات والكوارث والمخاطر.

قانون استثنائي لحالة استثنائية حيث إن القوانين والتشريعات من أهم الأدوات التي تتيح للحكومات توضيح مسؤولية إدارة الكوارث والمخاطر، وكذلك ضمان تحقيق الموارد المناسبة بالمكان المناسب والتصدي لعوامل الضعف والعمل على إشراك المجتمع المحلي، ودور القطاع الخاص بتقليل درجة التعرض للازمة والكارثة.

يجب رصد وسائل حل لتتناسب وواقع الأزمة لتظهر قوة القواعد القانونية من خلال النصوص التشريعية، والمنهج التفسيري الذي يقوم على اعتماد روح النص لا حرفته باخضاع وتوظيف بعض القواعد القانونية؛ لتتواءم مع الأزمات فالنصوص مبعثرة هنا وهناك ينبغي علينا جمعها بين دفتي قانون يحتوي كافة مواده ونصوصه ، إذ أن هنالك العديد من الاشكاليات لمشكلة الأزمات والكوارث، وخاصة الاشكاليات القانونية التي تعاني من افتقارها للنصوص القانونية وتقنين بالتشريعات، كما أن المشكلة الأخرى تكمن في التشريعات والقوانين الخاصة بالكوارث والأزمات تبقى قليلة ونادرة بالمقارنة مع القوانين الأخرى التي تعتبر كاملة وكافية ووافية لكل جوابنها.

3.7.4 طرق استثمار الأزمات والكوارث والمخاطر بطريقة ايجابية وصنعها كفرصة إيجابية:

البعد القانوني والإجراءات الاحترازية التي اتخذتها معظم دول العالم بحالة وقوع الأزمات والكوارث تطبق قانون ظروف القوة القاهرة، والتي يستحيل دفعها أو منعها أو درء نتائجها تسودها نصوص القانون بإعمال نظرية الظروف الطارئة غير المتوقعة والحوادث الاستثنائية بتكيفها القانوني، والقاضي بوجوب الموازنة بين مصلحة كافة الأطراف، وعدم التذرع بوقوع حادث طارئ لغايات التنصل من المسؤولية القانونية فالتشريع نقطة جوهرية وأساسية للانطلاق نحو الأمام، وهو أول ما نحتاج إلى تفعيله للسيطرة على الأزمات لتغدو الثغرات أكثر وضوحًا بوقت الأزمات والإشكاليات القانونية تصبح أكثر انجلاءًا وبروزًا واستغلالًا واستثمارًا، ففي زمن تفشي وباء فيروس كورونا "كوفيد 19" سطعت مسائل لمشهد المنظومة القانونية الوطنية وكيفية إمكانية تجاوز هذه الأزمة دون الوقوف أمامها سعيًا نحو الاستفادة منها وتجاوزها مستقبلًا؛ ليبقى القانون أولا وأخيرًا المظلة الأولى لحماية الحقوق والحريات مختصًا بالوضوح والشمولية، إن ما شهدته الجائحة الأخيرة لفيروس كورونا سيكون فيه فرصة جيدة لمراجعة شاملة للعديد من الإشكاليات التي قد حصلت للخروج بصياغة تشريعية بصورة نصوص قانونية بعيدة عن الغموض والتأويل لتحقق التقدم في المجالات كافة وفي طليعتها المجال التشريعي.

3.7.5 دور التعاون الدولي والمنظمات العالمية للحد من الأزمات والكوارث والمخاطر التي تهدد البشرية:

للقوانين والتشريعات الدولية دور مهم بالحد من الكوارث والأزمات على المستويين الدولي والوطني، ويظهر ذلك بما أحرزته الدول والمجتمع الدولي والمنظمات الدولية، فمع الافتقار للغطاء القانوني ولقلة وجود

التشريعات الدولية أو المحلية خاصة بمواجهة الأزمات والكوارث كونها لم تحظى بالنصيب الوافي من البحث والدراسة إلا من بعض التعليمات واللوائح ذات الصلة، ووجود بعض الاتفاقيات والمعاهدات المحددة وإن كانت بحد ذاتها غير ملزمة إلا من بعض القوانين الموجودة في نطاق القانون الدولي.

فالتشريعات القانونية لإدارة الأزمات والكوارث لم تتطور في كثير من دول العالم والأخص بالعالم الثالث، فقد صدرت العديد من القوانين والتشريعات في الدول الصناعية كالولايات المتحدة، وإنجلترا، وفرنسا وغالبية الدول الأوروبية، وقد وصل الحد لبعضها إلى وضعه من ضمن مبادئ الدستور فمعظم الدول بما فيها الدول الصناعية لم تكن تفرض قانوناً متكاملاً.

3.8 تحليل القوانين المرتبطة بالكوارث والأزمات والطوارئ في الأردن

3.8.1 قانون الدفاع المدني رقم (18) لسنة 1999م:

نصت المادة (4): يتولى المجلس المهام والصلاحيات التالية:

أ–وضع السياسة العامة للدفاع المدني لمواجهة حالات الطوارئ وما قد ينجم عنها.

ب–إقرار الخطط العامة لاتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة الحالات الطارئة والكوارث وتحديد واجبات كل جهة من الجهات الرسمية أو الأهلية ومسؤولياتها ومتابعة تنفيذها.

ج–إقرار الخطط اللازمة لمواجهة التلوث الكيماوي والإشعاعي والجرثومي والغازات السامة لتأمين الوقاية والحماية منها وذلك بالتنسيق والتعاون مع الجهات المختصة المعنية.

د–إصدار التعليمات اللازمة لتنظيم عمل المجلس وإدارة غرفة عملياته وغرف عمليات الجهات الممثلة فيه وغرف عمليات لجان الدفاع المدني في المحافظات والألوية.

هـ–إنشاء الملاجئ العامة في المملكة وتجهيزها.

و–تحديد واجبات ومهام لجان الدفاع المدني المشكلة بموجب أحكام هذا القانون في المحافظات.

ز–تحديد واجبات القوات المسلحة والآمن العام في حالات الطوارىء وحالات الكوارث لدعم أعمال الدفاع المدني.

ح–تشكيل فرق تطوعية من المدنيين تتراوح أعمارهم ما بين (18) و(50) سنة لدعم أعمال الدفاع المدني.

ط-بيان كيفية الإنذار لتحذير المواطنين من الطوارئ والكوارث وتحديد الوسائل اللازمة لذلك.

ي-إعداد موازنة تقديرية مالية لمواجهة الحالات الطارئة والكوارث ورفعها الى مجلس الوزراء لإقرارها وإدراجها في الموازنة العامة.

ك-التوصية لمجلس الوزراء بإلزام الدوائر والمؤسسات والسلطات المحلية ذات العلاقة برصد المخصصات المالية اللازمة في موازناتها السنوية لتنفيذ الواجبات والمهام التي تحدد لها من قبل المجلس.

ل-أي أمور اخرى يعرضها الرئيس ويوافق عليها المجلس.

النقد والتحليل والملاحظة:

الأصل ذكر حالات الطوارئ على وجه الخصوص فهنالك حالات تم رفع الصفة القانونية بها بانعدام المسؤولية رغم وقوع ضرر بحق الغير لتضمن النصوص القانونية حالات الضرورة رغم أن هذه الحالات ليست واردة على سبيل الحصر، فالتعسف باستخدام سلطة الحق الممنوح للدولة بموجب هذا القانون بوجود مصلحة مشروعه والتعويض للأضرار الواقعة على الاشخاص أو الممتلكات بموجب تطبيق هذا القانون مسببًا بالأعمال التي تسبب ضررًا لنستنتج أن المادة اعتمدت أسلوبًا شرطيًا لحالات الطوارئ والكوارث لتطبيق القوانين.

3.8.2 قانون القوات المسلحة الأردنية المؤقت وتعديلاته رقم 64 لسنة 2001

نصت المادة (5) البند (أ) تتولى القوات المسلحة الواجبات التالية:

- الدفاع عن المملكة ضد اي عدوان خارجي.
- الدفاع عن امن المملكة ضد اي تمرد مسلح او عدوان داخلي.
- مساندة الاجهزة الامنية في حفظ الامن الداخلي.
- مساندة الاجهزة الحكومية في مواجهة الطوارئ وتخفيف اثارها.

النقد والتحليل والملاحظة:

المادة القانونية بدأت بكلمة ذات صيغة إخبارية للعلم فقط، وربطها بصيغة الابلاغ ليظهر النص القانوني بقوته.

3.8.3 قانون الصحة العامة الأردنية رقم 47 لسنة 2008

نصت المادة (18): في البند (ب) "عند انتشار وباء أو مرض أو حدوث إصابات به فعلى الوزارة إتخاذ التدابير الضرورية لمنع انتشاره بما في ذلك مراقبة مصادر المياه العامة والخاصة والمزروعات، وأي مواد غذائية أو مصادر أخرى يمكن أن تشكل وسائل محتملة لإنتقال العدوى"، بينما البند (ج) نص: "يحظر تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون استعمال المواد أو الأشياء أو الأمكنة الموبوءة التي يحتمل أن تنقل المرض كما يحظر وضع أي منها في متناول الغير أو تحت تصرفهم"

أما المادة (22) فقد نصت: -1/أ

1-إذا تفشى مرض وبائي في المملكة أو أي منطقة فيها فعلى الوزير أن يتخذ جميع الإجراءات وبصورة عاجلة لمكافحته ومنع انتشاره والإعلان عن هذا الوباء بوسائل الإعلام المختلفة ويتم نشر الإعلان في الجريدة الرسمية.

2-يكون الوزير مخولًا باتخاذ جميع الإجراءات اللازمة للقضاء على الوباء وله في سبيل ذلك عزل المصابين أو المعرضين للإصابة أو المشكوك في إصابتهم ومنع انتقالهم وإعطاء الامصال والمطاعيم والمعالجة والتفتيش واتلاف المواد الملوثة ودفن الموتى ومعاينة وسائل النقل ووضع اليد على العقارات ووسائل النقل للمدة التي تقتضيها الضرورة مقابل تعويض عادل

ب-كل من أخفى عن قصد مصابًا أو عرض شخصًا للعدوى بمرض وبائي أو تسبب عن قصد بنقل العدوى للغير أو إمتنع عن تنفيذ أي إجراء طلب منه لمنع تفشي العدوى يعتبر أنه إرتكب جرمًا يعاقب عليه بمقتضى أحكام هذا القانون.

أما المادة (23) نصت على: "يصدر الوزير التعليمات اللازمة لفرض إجراءات الرقابة الوبائية بما في ذلك خذ عينات مخبرية وتنفيذ إجراءات الحجر الصحي إذا اقتضت الضرورة، لمنع تسرب الأمراض إلى المملكة ولمنع انتقالها إلى الدول الأخرى عن طريق البر أو البحر أو الجو وتنفيذ الاتفاقيات والالتزامات الدولية ذات العلاقة بهذا الشأن والتي ارتبطت بها المملكة والتزمت بتنفيذها.

النقد والتحليل والملاحظة:

تظهر أهمية وفحوى المادة كالتعويض للتدابير الضرورية نلاحظ أن المادة بدأت بكلمة "عند انتشار وباء ...." وهنا نستنتج أن المادة اعتمدت أسلوبًا شرطيًا وحتى تظهر أهمية وفحواها كالضرر للوباء أو التعويض

عن الضرر المسبب لخطة البناء الهيكلي للنص فعند صياغة النص القانوني يجب مراعاة شروط توازن الخطة الاستيراتيجية للربط بين العناوين الأساسية والفرعية لعدم التناقض والتكرار.

3.8.4 نظام المركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات صادر بمقتضى المادة 120 من الدستور الأردني لعام 2015

نصت المادة (2) في البند (2): الأزمات والكوارث الطبيعية أو الأحداث التي تهدد الأمن الوطني كالاضطرابات والفتن الداخلية أو التي تحدث خسائر كبيرة في الأرواح والمرافق العامة والممتلكات أو التي لها آثار سلبية على الاقتصاد الوطني والرفاه الاجتماعي أو على سلامة البيئة والصحة العامة التي قد تتعرض لها المملكة أو تلك التي يقرر رئيس الوزراء بناء على تنسيب المجلس اعتبارها أزمة.

النقد والتحليل والملاحظة:

النص القانوني هنا محصور بإطار الموضوع بأفكار ومخططات تشريعية ليكون متناسبًا ومتناسقًا وواقع الحال دون الخروج عنه كون بعض النصوص قد تصدر في ظروف سياسية واقتصادية أو اجتماعية معينة وخاصة.

- **قانون العمل رقم 8 لسنة 1996**

نصت المادة (78): السلامة والصحة المهنية في البند (أ) يتوجب على صاحب العمل:

ب- توفير الاحتياطات والتدابير اللازمة لحماية العمال من الأخطار والأمراض التي قد تنجم عن العمل وعن الآلات المستعملة فيه.

2- توفير وسائل الحماية الشخصية والوقاية للعاملين من أخطار العمل وأمراض المهنة كالملابس والنظارات والقفازات والأحذية وغيرها وإرشادهم إلى طريقة استعمالها والمحافظة عليها وعلى نظافتها.

3- إحاطة العامل قبل إشتغاله بمخاطر مهنته وسبل الوقاية الواجب عليه اتخاذها وأن يعلق بمكان ظاهر تعليمات وإرشادات توضح فيها مخاطر المهنة ووسائل الوقاية منها وفق الأنظمة والقرارات التي تصدر بهذا الشأن.

4- توفير وسائل وأجهزة الإسعاف الطبي للعمال في المؤسسة وفقاً للمستويات التي تحدد بقرار من الوزير بعد استطلاع آراء الجهات الرسمية المختصة.

بينما نصت المادة (79): يحدد الوزير بعد استطلاع رأي الجهات الرسمية المختصة بتعليمات يصدرها:

أ-الاحتياطات والتدابير التي يجب اتخاذها أو توفيرها في جميع المؤسسات أو في أي منها لحماية العمال والمؤسسات من أخطار العمل وأمراض المهنة.

ب-الأجهزة والوسائل التي يجب توفيرها في المؤسسات أو في أي منها لحماية العاملين فيها من أخطار العمل وأمراض المهنة ووقايتهم منها.

النقد والتحليل والملاحظة:

وجوب شمول النص القانوني لحل تشريعي لمسالة افترض المشرع وقوعها ليعكس الحل التشريعي، وموقف المشرع من المسائل كون النصوص القانونية تصاغ بأسلوب مجرد باستخدام صيغة الفرض والحكم فيجب تحديد المصطلحات المستعملة في النص لتحديد دلالتها كالتوكيد والوجوب والجواز والاختيار والإلزام والأمر؛ لتفادي الخلط بين المصطلحات المتشابهة ولتحديد الأسلوب المستعمل وعادة ما يكون الأسلوب الخبري لتأطير المسألة المراد مناقشتها حتى لا يتم الخروج عن الموضوع ويشكل لبسًا.

3.8.5 قانون الجمعية الوطنية للهلال الأحمر الأردني رقم 3 لسنة 1969

نصت المادة (6): تقوم الجمعية بقدر إمكاناتها بتقديم الخدمات الاجتماعية وبتخفيف ويلات الحروب والكوارث والمجاعات عن الإنسان ومكافحة الأوبئة والأمراض عن طريق تقديم الخدمات الصحية والإنسانية وفقًا للأعراف والقوانين والأنظمة والاتفاقيات الدولية وعلى الأخص اتفاقيات جنيف وفي حدود ذلك يستفيد من هذه الخدمات أسري وجرحى الحروب ومنكوبو الكوارث على اختلاف جنسياتهم وأجناسهم.

النقد والتحليل والملاحظة:

يمكن إعادة طرح صيغة بديلة للنص فيها استنتاجات أساسية مستنبطة من النص التشريعي لموضوع المعالجة مع طرح حلول بديلة ومقترحات يمكن تعديها أو مراجعتها أو صياغتها حسبما تطرأ ظروف غير متوقعة أو بحالة ظهور ظروف طارئة ليسري القانون على جميع المسائل التي تتناول نصوصها حال الظروف الطارئة سواءا في لفظها أو في فحواها.

3.8.6 الدستور الأردني الصادر عام 1952 شاملا تعديلاته لغاية عام 2011

نصت المادة (15) البند (5): "يجوز في حالة إعلان الأحكام العرفية أو الطوارئ أن يفرض القانون على الصحف والنشرات والمؤلفات ووسائل الإعلام والاتصال رقابة محدودة في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة وأغراض الدفاع الوطني" **ونصت المادة (94):** "عندما يكون مجلس النواب منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الآتي بيانها:

أ. الكوارث العامة

ب. حالة الحرب الطوارئ

ج. الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل".

خولت المادة (124) من الدستور الأردني مجلس الوزراء بالاحتكام إلى قانون يصدره المجلس بموافقة الملك تحت مسمى "قانون الدفاع" في حالات الطوارئ والتي تنص "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء.

نصت المادة 124: إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية الى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والاجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بارادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء

ونصت المادة 1/125:"في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها ان التدابير والاجراءات بمقتضى المادة السابقة من هذا الدستور غير كافية للدفاع عن المملكة فللملك بناء على قرار مجلس الوزراء ان يعلن بارادة ملكية الاحكام العرفية في جميع انحاء المملكة او في اي جزء منها "

ونصت المادة 2/125: عند اعلان الاحكام العرفية للملك ان يصدر بمقتضى ارادة ملكية اية تعليمات قد تقضى الضرورة بها لاغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن احكام اي قانون معمول به ويظل جميع الاشخاص القائمين بتنفيذ تلك التعليمات عرضه للمسؤولية القانونية التي تترتب على اعمالهم ازاء احكام القوانين الى ان يعفوا من تلك المسؤولية بقانون خاص يوضع لهذه الغاية.

النقد والتحليل والملاحظة: النص هنا ذو طبيعة قانونية وتشريعية يتضمن القانون المعدل ليعطي النص صفة السهولة والوضوح فقد استعمل المشرع الاردني الاسلوب الخبري المناسب للاعلام والاخبار.

3.8.7 التعقيب على التحليل القانوني:

يتضح أن هناك قصور في التشريعات الأردنية المنظمة لإدارة مخاطر الأزمات والكوارث، ولم يشريع الأردن حتى وقتنا الحالي قانون الحد من المخاطر، وبذات الوقت أصدار قانون لتجريم الاستهتار بتطبيق إجراءات وقائية وعلاجية يمكنها أن تتسبب في كوارث صناعية على الصعيد الوطني للمملكة؛ ليظهر العديد من القضايا التى يجب إعداد مجموعة من الأنظمة المفسرة لها مثل مستويات إدارة الحوادث الوطنية والصلاحيات الممنوحة لكل جهة والتداخلات والسياسات المحلية للحد من مخاطر الكوارث، وأن هنالك حاجة قوية وملحة لإعداد دليل إجراءات الحد من مخاطر الكوارث والأزمات والمخاطر وحالات الطوارئ مع تصنيف الجهات المستجيبة وفق النطاق النوعي لكل كارثة، وتبيان الأزمات المهددة للمملكة حسب نطاق التهديد كالأزمات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والأمنية والعسكرية وغيرها، مما يساهم في تحسين عمليات التخطيط وفق سياسات قانونية واضحة وشاملة.

3.9 واقع منظومة إدارة الكوارث والأزمات في الأردن:

- لا يوجد صورة متكاملة في البيئة التشريعية الأردنية شاملة لجميع أنواع الأزمات والكوارث والمخاطر وحالات الطوارئ تحت مظلة تنسيقية متكاملة مع تشعب الجهات المسؤولة دون تحديد للمهام والمسؤوليات المناطة لكل جهة؛ ليحدث تضاربًا فيما بينها مع عدم تفعيل الكثير من بنود التشريعات.
- الحاجة الماسة لدراسة منظومة إدارة الكوارث والأزمات مع المزيد من آليات التنسيق فيما بينها وتحديد واجباتها والسياسات والاستراتيجيات والقوانين التي تحكم عملها في مجال الكوارث وإدارتها.
- اعتبار الاستراتيجية الوطنية لإدارة الكوارث منهجاً شاملاً يعزز الإلتزام السياسي المتزايد لإدارة مخاطر الكوارث حيث تشجع الهيئات الحكومية على تولي دور القيادة بدعم من المنظمات غير الحكومية وكذلك تساهم في رفع الوعي العام ودمج إدارة مخاطر الكوارث في التخطيط
- المجلس الأعلى للدفاع المدني يعمل بازدواجية المستوى فهو مسئول عن وضع السياسات والاستراتيجيات وكذلك وضع الخطط وتشكيل الفرق ومع أخذ المجلس الأعلى للدفاع المدني اسمه من المديرية العامة للدفاع المدني وهذا يشكل تداخلًا في الواجبات بينهما.
- ضعف توفير الموازنات المالية لتمكين المنظومات المعنية بإدارة الأزمات والكوارث بمراحلها المختلفة من القيام بواجباتها وبخاصة لجان الدفاع المدني في المحافظات والتي تعتبر الذراع الرئيس للمجلس الأعلى للدفاع المدني على المستوى العملياتي/ الميداني.

- من الأهداف الاستراتيجية لإدارة الكوارث والأزمات بناء قدرات المركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات ليوفر التوجيه والتنسيق الشامل لمؤسسات الدولة في جميع مراحل الأزمات والكوارث.

3.10 اشكالية تجربة التشريع الأردنية.

أن عملية التشريع في الأردن تكون في العادة أقرب إلى تبني قانون أجنبي وتعديله إلّا أننا نادرًا ما ننتبه إلى الآثار المترتبة على عملية الاستعارة القانونية رغم آثارها السياسية والاجتماعية. فالدستور الأردني يرتكز على مفاهيم مستمدة من الدستور البلجيكي في حين يمثّل قانوننا المدني مزيجًا من الشريعة الإسلامية والقانون المدني الفرنسي، والعرف والسوابق القضائية والمعاهدات الدولية، وكذلك قانون التجارة األاردني يرتكز بالأساس على القانون الفرنسي.

أمّا الدافع وراء عملية الاستعارة القانونية هو أن الاستعارة أسهل من التفكير وربما يكون خلف هذه الاستعارة أسباب لوجستية بحتة مثل أن تكون الحكومة بكل بساطة تحاول التقليل من تكاليف لجنة التشريع واختصار عبء عملها ومن بين الأسباب التي قد تدفع نحو الاستعارة هي الرغبة في صناعة الشرعية أي أن القانون وبما أنه مطبّق في دولة متقدمة فهذا يعني أن استعارته وزرعه لدينا سيكون مناسبًا مع أن التجربة تقول أن نجاح القانون بعد استعارته من دولة متقدّمة ليس أمرًا مضمونًا دائما يبقى القانون المدني الأردني الذي يعتمد على القانون الفرنسي على حاله وبكافة تناقضاته ونصوصه القاصرة كنموذج للاستعارة القانونية التي تنكر العلاقة ما بين الثقافة المحلية والقانون.

فهناك استعارة تُطوّع القوانين لتتأقلم مع الأنظمة المحلية بدرجة كبيرة ولكن السمة الأعظم أن العديد من هذه القوانين تكون ذات ترجمة رديئة أو تناقضات ناتجة عن النقل الحرفي إذ أن نجاحها يعتمد بالأغلب على أسلوب الاستعارة، وخير دليل على ذلك ما حدث في قانون التجارة البحرية المستعار من قانون التجارة البحرية اللبناني ذي الأصول الفرنسية والذي يعالج النزاعات بين مينائين أردنيين رغم وجود ميناء واحد في الأردن فقط.

يلاحظ انحياز الحكومة الأردنية نحو القوانين الجامدة والمعقدة إجرائيًا رغم الاستقرار الذي تحث عليه، مما تفشل في رعاية مرحلة انتقالية تضمن الاستقرار وتوفير التكاليف في المستقبل، ومن أهم الأمثلة التوضيحية في هذه الحالة زرع المحكمة الدستورية التي كانت وليده تاريخ 2012/10/6م، والهدف منها الرغبة في خلق جسد قانونيّ جديد يراقب دستورية القوانين والقرارات الحكومية والتي لم تخرج حتى يومنا هذا بأي

قرارات ذات تأثير جذري، رغم مرور وقت لا باس به على تشكيلها، ولا زالت قرارات المحكمة الدستورية إلى الآن مرتبطة بأمور تقنية تمس الحكومة بشكل لا يقارن بقرارات نظيرتها الفرنسيّة المستعارة والمقتبسة منها، كون الاستعارة القانونية حديثة في الأردن وهي قرار– حكومي سياسي قد يقترن خيار القانون الذي سيتم تبنيه إما بالضغوطات الخارجية السياسية أو الاقتصادية أو من خلال الاستعمار قديمًا...

فالحكومة في نهاية المطاف هي المشرّع ولغياب الشفافية والعلانية الذي يعتبر من أبرز أسباب تهميش عملية التشريع في الأردن، ودورها في صقل الثقافة السياسية والاقتصادية مع أن ديوان التشريع والرأي يعرض القوانين للاستشارة فهو غالبًا ما يعرض نصوصها فقط دون تفسير أسباب تعديلها أو تغير بأصل النص وثم لا ينشر أي تقارير تبيّن رد الديوان على الاقتراحات والاعتراضات المقدمة من الجمهور والمؤسسات المعنية.

فالاستقلال والشفافية في عملية النمو القانوني هو أيضًا جزء من استقلال الدولة والاستعارة القانونية دون دراسة الآثار الاجتماعية والسياسية والاقتصادية للقوانين في ديوان التشريع والرأي أو في مجلس النواب في ظل عدم توافر أي طاقم يساعد النواب في فهمها كما يوجد في الكونغرس الأمريكيP مما يعيق تقدّم الدولة على كافة الأصعدة.

3.11 الاسئلة التي تحتاج الى اجابة ملحة وسريعة:

- ما الذي سنفعله في السنوات القادمة لتطوير التشريع وتحريره من كافة قوالبه الجامدة والتخفيف من عقدة الإجراءات؟
- هل ننسخ التعديلات الفرنسية الحديثة أم نستنسخ عنها ونقوم بتهذيبها بما يتوافق وتطورات مجتمعنا أم هل سنخرج من عباءة القانون الفرنسي لندخل بعباءة قانون آخر؟
- هل سنخرج بتعديلات خاصة بنا بكل استقلالية وشفافية؟ أم سنحافظ على القانون الحالي بالرغم من قصوره؟

3.12 الاتفاقيات الدولية وما يتفرع عنها من منظمات لادارة الأزمات والكوارث والمخاطر وحالات الطوارئ:

- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1966م.

- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية 1966م.
- اتفاقية القضاء على جميع اشكال التمييز ضد المراة 1979م.
- اتفاقية حقوق الطفل 1990م.
- الاتفاقية الدولية لحقوق العمال المهاجرين وافراد أسرهم 1990م.
- الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الانسان والحريات الأساسية 1950م.
- الاتفاقية الامريكية لحقوق الإنسان 1969م.
- الميثاق الافريقي لحقوق الانسان والشعوب 1981م.
- الاتفاقية الافريقية المنظمة للجوانب الخاصة بمشاكل اللاجئين في افريقيا 1969م.
- اعلان قرطاجنة المعني باللاجئين 1984م.
- اتفاقية كمبالا 2012م.
- المبادئ التوجيهية للنزوح الداخلي 1998م.
- إطار هيوغو للعمل 2005-2015 الصادر عام 2005م.
- اللجنة الدائمة العابرة للهيئات على المستوى الإقليمي للاتحاد الأوروبي 2011م.
- دعم الدول المستضيفة 2012م.
- اتفاقية الوحدة الأفريقية المنظمة للجوانب الخاصة من مشكلات اللاجئين في أفريقيا 1969م.
- اتفاقية رابطة دول شرق آسيا حول إدارة الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ 2005م.

3.13 مساهمة التشريعات الأردنية في فهم البيئة الإستراتيجية للكوارث.

تعتبر الاستراتيجيات الوطنية كخارطة طريق لغايات الوصول للفهم المشترك لمخاطر الأزمات والكوارث، ولتقييم نظام الحد من مخاطرها، ورفع وقدراتها من خلال منظومة تشريعية شاملة لكافة القواعد القانونية بكونها المرجعية التي يقررها المركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات باعتباره السلطة ذات الصلاحية الأولى على المستوى الوطني الأردني بالتشارك مع كافة الجهات المعنية؛ ليبدو بالخطة الاستراتيجية للتشريعات القانونية الأردنية أن هنالك ضعف في إنفاذ الأطر التشريعية داخل المملكة، وها يظهر

التحدي الأكبر للإستراتيجية التشريعية بضعف المواد القانونية الناظمة لإدارة الأزمات والكوارث فضلًا عن وجود الثغرات القانونية لقانون الدفاع الأردني كونه من التشريعات الناعمة، ويظهر ذلك جليًا جراء جائحة كورونا التي تعرضت لها المملكة مؤخرا وتأثيراتها على المجتمع الأردني.

لتعد من إحدى تلك التحديات بجملتها الإستراتيجية هي ضعف وجود نظام تشريعي متكامل للمتابعة القانونية لادارة الأزمات والكوارث والمخاطر وحالات الطوارئ مع وجوب العمل على تطوير وتفعيل التشريعات والسياسات والاستراتيجيات اللازمة لادراة الأزمات والكوارث، لتحويل التحديات إلى فرص فأسلوب إدارة الأزمات وكيفية التصدي لتداعياتها والقدرة على مواجهة ما يترتب عليها من أعباء، يختلف من دولة لأخرى فمن أهم متطلبات مواجهة الأزمات في الأردن هو توفر الإطار التشريعي والمؤسسي الملائم للقيام بالإجراءات الضرورية في الوقت المناسب مع توفر المصادر المادية والكوادر البشرية القادرة على التنفيذ وعلى تجسيد القرارات واقعاً عملياً على ارض الواقع .

3.13.1 قانون إعلان حالة الطوارئ. (نظام إدارة الطوارئ)

إعلان حالة الطوارئ وتطبيق قانون الدفاع بموجب قرار مجلس الوزراء والإرادة الملكية السامية استناداً لأحكام المادة (124) من الدستور التي تنص "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء"

وتطبيق قانون الدفاع رقم (13) لسنة (1992) ليشير إلى أنه يُعد انتشار الأوبئة سبباً موجبًا لتطبيق قانون الدفاع في كل أو جزء من إقليم المملكة وفقًا للمادة (٢) من قانون الدفاع ويعلن العمل بهذا القانون بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء، ويناط تطبيق هذا القانون بدولة رئيس الوزراء لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية لتأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة دون التقيد بأحكام القوانين العادية المعمول بها وقد منح القانون رئيس الوزراء ممارسة العديد من الصلاحيات منها وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة وتكليف أي شخص بالقيام بأي عمل أو أداء أي خدمة ضمن قدرته، وإخلاء بعض المناطق أو عزلها وفرض منع التجول فيها.

وتحديد مواعيد فتح المحلات العامة وإغلاقها كلها أو بعضها، وتنظيم وسائل النقل والمواصلات وتحديدها بين المناطق المختلفة، وإغلاق أي طريق أو مجرى، وبما أن هذه الصلاحية هي إستثنائية وتستند إلى حالة الضرورة التي يجب أن تقدر بقدرها فإنه لا يجوز تطبيق أحكام قانون الدفاع خارج حدود الجائحة التي يتعرض لها المجتمع الدولي بأسره كما أن من مبررات تطبيق أحكام قانون الدفاع لا تنحصر في وجود خطر أو وباء وإنّما في مواجهة لاحتواء وتجنب الوباء إذا كان على وشك التفشي في المجتمع فالمجتمع الأردني الذي لم يوضع بمواجهة الظروف الطارئة بشكل فاعل؛ لذا يظهر لدينا جليًا فقدان التنظيم والعمل بروح الفريق الواحد فإعلان حالة الطوارئ وتفعيل قانون الدفاع طوال المدة الماضية اثبت أن المجتمع الأردني مجتمع غير مدرب على مواجهة المحن والأزمات لكن بوجود قانون موحد للكوارث والأزمات لا يتعارض مع القوانين الأخرى المعمول بها يسهم تنفيذه بشكل فاعل في تقليل الخسائر البشرية والمادية.

3.13.2 الإطار العام لتنظيم الحالات الطارئة وفق المخاطر المهددة للبيئة الداخلية للمملكة والبيئة الخارجية للمملكة الاردنية الهاشمية

يواجه الأمن الوطني الأردني تحديات ومخاطر كثيرة ودقيقه في ظل ظروف عدم الاستقرار الأمني والعسكري في المنطقة ودول الإقليم داخل عالم يموج بالصراعات الدامية وظروف عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ليشكل بدوره تحديات ومخاطر على الأمن الوطني الأردني لا سيما أن الأردن يعيش في منطقة متوسطة بين صراعات دامية غربًا وشرقًا ليكون الجانب الأمني واهتماماته الشغل الشاغل لدى الحكومة والمهتمين بالشأن الأردني؛ لحماية الوطن من المخاطر المحتملة بمنطقة الشرق الأوسط.

فالأردن يواجه تحديات وتهديدات داخلية وخارجية تشكل خطراً واضحاً على أمنه واستقراره بشكل ملحوظ لا يمكن إغفاله، فمع المتغيرات المتسارعة يجب الوقوف على أهمية الاستمرار بحشد الجهود والطاقات الوطنية والبشرية والمادية وتوظيفها التوظيف الأمثل لمواجهة التحديات سواء الداخلية أو الخارجية منها لتاتي المعاناة الاقتصادية التي يعيشها الأردن منذ عدة سنوات بصدارة تهديداته الداخليه فالاختلالات الاقتصادية تؤثر سلبًا على الحركة والموقع الدبلوماسي فالتحديات التي تواجه الدولة هي أكبر اختبار لقياس قوة الدولة وقدرتها ومتانه أمنها الوطني فالتحدبات الأردنية الداخلية تشمل تحديات اقتصادية وتحديات أمنية وسياسية وتحديات اجتماعية تحديات ثقافية وفكرية ومن أشكالها الداخلية.

– البطالة: تعني وجود قوى قادرة على العمل ولا تجده فالحالة الأردنية تعاني من بطالة شديدة خصوصاً لدى حملة الشهادات العلمية لتؤثر بذلك على النمو الاقتصادي وتراجع مستواه عالميًا لتصل نسبة البطالة في الأردن إلى ما يقارب 28%–30% حسب آخر إحصائية جرت.

– الفقر: حالة الفقر المزمنة أردنياً لاختلال معادلة الموارد والسكان من جانب وازدياد السكان نتيجة للهجرات القسرية والتراجع والانكماش وضعف النمو الاقتصادي.

– ارتفاع اجمالي الدين العام: بسبب حالة التراجع الاقتصادي العام وعجز الموازنة وضعف الاستثمارات المالية وهجرة رأس المال المحلي وتدني المستوى المعيشي والغلاء وتراجع في مستويات الطبقة المتوسطة.

– الفساد: فهو يعرف بسوء استخدام السلطة العامة لربح أو منفعة خاصة بهدف استنتاج فوائد خاصة لشخص واحد أو مجموعة من الأشخاص محدثه خلل كبير بأخلاقيات العمل وقيم المجتمع مع نشوء حالة ذهنية تبرر الفساد وتشرعه أحياناً أخرى، ومع معاناة البلاد لحالات الفساد الكبيرة واشكالها المختلفة وأساليبها المتعددة فلابد من اعلاء سيادة القانون وتطبيق نصوص قانون العقوبات الأردني دون استثناء.

– الزيادة المضطردة في أعداد السكان بسبب الهجرات القسرية من سوريا، والعراق، وفلسطين، واليمن وليبيا إذ يوجد على الأرض الأردنية ما يقارب 43 جنسية عربية وأجنبية والأردن من أكبر الدول في العالم المستقبلة للاجئين.

–ظاهرة المخدرات: من أهم التحديات التي يتواجه البلاد انتشار وتجارة وتعاطي وحيازة المخدرات فهي آفة مهلكة لها تأثيراتها الاقتصادية والاجتماعية لتساهم في زيادة الجرعة الانحلال الأخلاقي.

–حوادث السير: تشكل حوادث السير تحدياً وطنياً بالنظر لارتفاع معدلاتها وتداعياتها ونتائجها على المستوى الوطني الأردني.

–الواسطة والمحسوبية: من الظواهر التي تنخر في بنية المجتمع الأردني إذ تؤدي لاغتصاب الحقوق والاعتداء على حقوق من يستحقون وتقضي على العدالة الاجتماعية والمساواة وهما من أخطر أنواع الفساد.

–الجرائم على مختلف أنواعها التي تقع على الإنسان والممتلكات: وهنالك تحدي المياه والطاقة والإشكالات الزراعية، والتهرب الضريبي، وانتشار الأسلحة الفردية لتأتي الدعوى الاصلاحية بإجراء

المزيد من الاصلاحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وإطلاق الحريات الصحفية والإعلامية وحرية الكتابة والتعبير ورفع سقف الإعلام وعدم تدخل الحكومة فيه والحريات في مجال تأسيس الاحزاب والنقابات ودعم منظمات المجتمع المدني وإطلاق حرية المرأة والعناية بالطفولة والشباب واصلاح التعليم.

3.13.3 التهديدات الخارجية التي تواجه الأردن فهي المحاولات المستمرة بتهميش دوره المركزي بموقعه الجيوسياسي تجاه الصراع الفلسطيني–الإسرائيلي

يتعرض الأردن لتحديات تصل أحياناً إلى مستوى التهديد أي الايذاء منها مشروع الحل السلمي المتمثل بصفقة القرن والأزمة السورية، وتحدي اللجوء السوري على مختلف الصعد في التطرف والإرهاب الخارجي؛ ليشكل هذا التحدي الهاجس الأكبر للدولة وتحاربه بكل الإمكانيات المتاحة سواء كان خلايا نائمة أو ذئاب منفردة أو تهديد من خارج حدود الدولة، وبذات الوقت مقاومة التهديدات الخارجية الخاصة بالمياه والحدود مع المحافظة على ضمان علاقات دولية تضمن تدفق المساعدات الخارجية والدعم لدور الأردن الخارجي بالمنطقة.

لا شك أن الأمن الوطني الأردني يواجه تحديات خارجية كثيرة تؤثر عليه وهي شعار الحرب على الارهاب بكل أشكاله والضغوط الدولية على دول الإقليم والضغوط الكبيرة التي تمارس على المسلمين في جميع أنحاء العالم، والتراجع في حالة الأمن على الصعيد العالمي، وكثرة التنظيمات المسلحة وازديادها في العالم، واستخدام الدين من قبل هذه التنظيمات غطاء لها، والعولمة واستمرار القضية الفلسطينية بدون حل، وزيادة تطورات الصراع العربي الاسرائيلي ومايترتب عليه من الانفلات الأمني وانعدام السيطرة في العراق بسبب تبعات الاحتلال الأمريكي والأوضاع في لبنان والضغوط الجارية على سوريا، والمواجهات ما بين المتطرفين والمتشددين وقوات الأمن في بعض دول الجوار وتردي الحالة الأمنية في الإقليم وتراجع الأمن والاستقرار نتيجة آثار الربيع العربي.

3.13.4 قانون الكوارث في الأردن.

فما زلنا بحاجة إلى العمل بصورة ممنهجة وضمن إطار قانوني موحد لغايات التعاون والتنسيق بين كافة مكونات الدولة والاستغلال الأمثل للموارد البشرية والمالية بحالات الطوارئ لغايات الخروج من هذه الأزمات بكفاءة وفاعلية والتخفيف من آثارها الجانبية على الدولة. والتعافي في مجال إدارة مخاطر

الكوارث والأزمات، كما أننا لا زلنا بحاجة إلى العمل للاستفادة من الدروس التي يتم استخلاصها من المؤتمرات المتنوعة الخاصة بإدارة مخاطر الأزمات والكوارث وحالات الطوارئ، فالمملكة الأردنية مرّت كالعديد من الدول بمجموعة من الأزمات والكوارث وتوالت الكوارث والأزمات على اختلاف درجاتها وكان آخرها أزمة تفشي فيروس كورونا وأزمات اللجوء المختلفة ليظهر أن حسن إدارة الأزمات والكوارث في الأردن هي الفيصل في نجاح إدارتها فقد تحمل الأزمة في طياتها الفرص لإيجاد مواطن الخلل في البنية التحتية للقطاعات المختلفة وبالتالي تحسين قدرات الاستجابة والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة.

قد يكون هنالك خلل او نقص في التشريعات المحلية الحالية فتم تسليط الضوء عليها بهذه الدراسة مع عرض لمقترح مسودة مجموعه تعليمات قانونية يمكن من خلال الحد من الأزمات والمخاطر

من خلال دراسة واقع منظومة إدارة الأزمات والكوارث في الاردن تحتاج الى تعديل وتحديث وتطوير رغم حداثة نشاتها هذا ما قد حددته حالة الطوارئ مؤخرا وافرزته الأزمات الاخيرة فيجب الوصول إلى منهجية متكاملة تنبثق عنها إستراتيجيات وطنية ضمن اطار منظومة إدارة الأزمات والكوارث في الأردن وتعمل على عدة مستويات لتكون هذه المنظومة متكاملة وتملك كافة المقومات التي تؤهلها لادارة ملف الأزمات بفاعلية للتصدي للازمات مع الدراية العلمية والعملية الكافية بكيفية ادارتها

فتتطلب ادارة الأزمات جهات لديها الوعي الكافي والقدرات والامكانيات لاتخاذ قرارات ملائمة اجرائياً وزمنياً تتناسب وطبيعة الأزمة التي تتم مواجهتها بتوفر القدرة على حشد الطاقات والامكانيات وتنسيق المهام والواجبات بين الجهات المختلفة للخروج بعمل متكامل يضمن الكفاءة والفاعلية ويتيح الحفاظ على أمن المجتمع وحمايته باعتبار ذلك من أهم واجبات الدولة تجاه مواطنيها فالتحديات التي تفرضها الأزمة الحالية لا تقتصر على الجانب الصحي بل تشمل العديد من القطاعات الحيوية وخاصة الاقتصادية منها خاصة ان اثارها ذات تداعيات انية ومستقبلية وقد وضعت الدولة الاردنية نصب اعينها الحفاظ على صحة المواطن وحماية المجتمع من تفشي الوباء الاخير مع العمل على تطوير قدراتها ورفع مستوى التنسيق بين مكوناتها المختلفة لتمكينها من أداء مهامها من خلال :

- إنشاء إطار قانوني محدد وأطار تشريعي خاص لتحقيق المقدرة على التكيف الاستراتيجي لمواجهة مختلف أنواع الأزمات والكوارث.
- بناء قاعدة بيانات وطنية شاملة تتطلبها طبيعة الأنظمة المعمول بها في الدولة لخدمة أصحاب القرار على مختلف المستويات لتحقيق التكامل والتنسيق بين مختلف الجهات المعنية في مواجهة

الأزمات على المستوى الوطني وبالتنسيق مع القطاعين العام والخاص والمنظمات الدولية غير الحكومية.

- المساعدة على اتخاذ القرار الفعال لمواجهة مختلف أنواع الأزمات التي تتعرض لها المملكة فإدارة الأزمات والكوارث تتطلب إدارة واعية وقادرة على إتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب بإيجاد الحلول المناسبة لها بالتعاون والتنسيق مع جميع الكفاءات والأجهزة المختصة في الدولة.

ليست القوانين والأنظمة سوى أداة واحدة تدعم خفض مخاطر الكوارث والأزمات ففعالية القانون تقوم أساساً على حسن تنفيذه، فتقليص الحواجز القانونية والإدارية في وضع الكوارث لصياغة مشروع نموذجي للقانون الدولي للاستجابة للكوارث، ومساعدة الدول على إدماج توصيات الإرشادات التوجيهية للقانون المذكور في قوانينها الوطنية لرسم تشريعات تناسب والظروف الوطنية، وقد أحرزت بالفعل بعض الدول تقدماً في تنفيذ التوصيات التي جاءت بها الإرشادات التوجيهية لسياسات وتشريعات جديدة ويوجد بمختلف الاتفاقيات والصكوك القانونية الناعمة (غير الملزمة) عدداً كبيراً من التعليمات التي يمكن إتباعها أثناء الكارثة وبعدها.

ليكمن الدافع لاستحداث قوانين جديدة للاستجابة للطوارئ في الثغرات الموجودة في نطاق القانون الدولي الحالي، وتغطيته الجغرافية وهناك أيضاً ثغرات في تطبيق المعايير الدولية الحالية وعلى الأخص في قدرة القوانين المحلية على معالجة القضايا القانونية الشائعة في عمليات الإغاثة والاستشفاء الدولية من الكوارث.

3.13.5 حقوق الإنسان في حالات الكوارث والمخاطر عالميا مقارنة بنصوص القانون الاردني

3.13.5.1 حماية الحقوق القضائية وتشمل:

- **الحق في المساواة أمام القانون**

ينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1996) على ما يلي:

المساواة أمام القانون، والحماية المتساوية بموجب القانون. "المساواة القانونية تعني لا للتمييز على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره من الآراء، أو الأصل

القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو المولد، أو أي وضع آخر من حيث معاملتهم بموجب القانون". ليقابله **النص الأردني** بموجب الدستور الأردني بالفصل الثاني لحقوق الأردنيين وواجباتهم بنص المادة (6) والتي تنص "الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين" ليعد مبدأ المساواة أمام القانون أحد المبادئ الدستورية الحديثة والركيزة الأساسية التي لا وجود للحرية بدونها وقد وضع المشرع الدستوري الأردني هذا المبدأ في مكان الصدارة في الفصل الثاني من الدستور المخصص لحقوق الأردنيين وواجباتهم وقد جاء فيه أن الأردنيين أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين.

- **الحق في الشخصية القانونية**

يوفر القانون الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لكل شخص الحق في الأهلية القانونية يتمتع الناس بالحقوق ويخضعون للواجبات والالتزامات وفقًا للقانون ويجب أن يكون للأفراد الأهلية القانونية للدخول في عقود مثل الزواج ممارسة الحقوق القانونية ويكونوا مسؤولين عن انتهاكات القانون ويمثلون أمام المحاكم، ليقابله **النص الأردني** بموجب الدستور الاردني بالفصل الثاني لحقوق الأردنيين وواجباتهم بنص المادة (5) منه لتؤكد دعم الدولة للمسنين وذوي الاعاقة والاطفال والتي تنص "يحمي القانون الأمومة والطفولة والشيخوخة ويرعى النشء وذوي الإعاقات ويحميهم من الإساءة والاستغلال".

والمادة 7 بفرعيها الأول والثاني بالحق على احترام الخصوصية والتي تنص على أن "الحرية الشخصية مصونة وكل اعتداء على الحقوق والحريات العامة أو حرمة الحياة الخاصة للأردنيين جريمة يعاقب عليها القانون".

والقانون الدولي الخاص ب "ويمكن اعتبار الأشخاص ذوي الإعاقات الشديدة دون الأهلية القانونية بالتمثيل من قبل أولياء الأمور"، "ولذلك أهمية خاصة في حالات الكوارث الطبيعية لأن القاصرين قد يكونون قد ورثوا أصولا أو ممتلكات أو كانوا بحاجة إلى المثول أمام المحاكم لتأكيد تطبيق الوصاية"، ليقابله **النص الأردني** بموجب الدستور الاردني بالفصل الثاني لحقوق الأردنيين وواجباتهم بنص المادة (13) بالمادة الاولى منه والتي تنص " في حالة اضطرارية كحالة الحرب، أو عند وقوع خطر عام، أو حريق، أو طوفان، أو مجاعة، أو زلزال، أو مرض وبائي شديد للإنسان أو الحيوان، أو آفات حيوانية أو حشرية أو نباتية، أو أية آفة أخرى مثلها، أو في أية ظروف أخرى قد تعرض سلامة جميع السكان أو بعضهم إلى خطر"

- **الحق في العدل والانصاف بحالات الأزمات والمخاطر**

كفل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لجميع الأشخاص الحق في الانصاف الفعال من قبل المحاكم الوطنية المختصة، وهذا يعني أنه حتى في الحالات التي تكون فيها القدرة القضائية أو المحاكم أو الشرطة الخدمات محدودة أو لا تعمل، ولا يزال الناس الحق في الانصاف لانتهاكات الحقوق، حتى إن لم يكن على الفور وفي سياق الكوارث الطبيعية، يتطلب الحق في الإنصاف جمع فعال والأدلة، وحفظ السجلات، والعودة السريعة للقانون والنظام. ليقابله **النص الأردني** بموجب الدستور الاردني بالفصل الثاني لحقوق الأردنيين وواجباتهم بنص المادة (8) منه بشقيه لتؤكد حماية الحريات والتي تنص "لا يجوز أن يقبض على أحد أو يوقف أو يحبس أو تقيد حريته إلا وفق أحكام القانون و ان كل من يقبض عليه أو يوقف أو يحبس أو تقيد حريته تجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الإنسان، ولا يجوز تعذيبه، بأي شكل من الأشكال، أو إيذاؤه بدنياً أو معنوياً، كما لا يجوز حجزه في غير الأماكن التي تجيزها القوانين، وكل قول يصدر عن أي شخص تحت وطأة أي تعذيب أو إيذاء أو تهديد لا يعتد به"

فينبغي إيلاء اهتمام خاص بالمرحلة المبكرة من حالات ما بعد الكوارث كما يجب اعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان في مرحلتَي التأهيل والإعمار وفي عمليات إعادة التوطين والأطفال والشعوب الأصلية والأقليات وعديمو الجنسية والمشردون واللاجئون وبما أن الحماية لا تقتصر على ضمان البقاء على الحياة في حالات الطوارئ فتعزيز وحماية حقوق الإنسان مسألة ذات أولوية بالنسبة إلي المجتمع الدولي لحماية حقوق الانسان لتأكيد الالتزام المجتمع الدولي بضمان التمتع بجميع الحقوق مع أهمية التاكيد على ضرورة المساعدة الإنسانية الى ضحايا جميع الكوارث لتورد أحكام خاصة ومحددة بشأن حماية الأشخاص المشردين بسبب الكوارث الطبيعية داخل بلدانهم في المبادئ التوجيهية الخاصة بحالات التشرد الداخلي التي استندت إلى قانون حقوق الإنسان الدولي وتجسده واعترفت بها الدول بوصفها "إطارا دوليا مهما لحماية المشردين داخليا ليكتسي البروتوكول المتعلق بحماية المشردين داخليا ومساعدتهم من خلال الإعلان بشأن السلام والأمن والديمقراطية والتنمية للدول الأعضاء التي تعمل قدر المستطاع على التخفيف من آثار التشرد الناجم عن كوارث طبيعية وأسباب طبيعية بإنشاء وتعيين هيئات حكومية مسؤولة عن التأهب لمواجهة الكوارث الطارئة والتنسيق بين عمليات الحماية والمساعدة المقدمة للأشخاص المشردين داخليا بالإضافة إلى سن قوانين وطنية لتبني المبادئ التوجيهية على المستوى الداخلي بالكامل ولتوفير إطار قانوني لتنفيذها في إطار النظم القانونية الوطنية ويتعين التأكد

من أن هذه التشريعات تحدد الهيئات الحكومية المسؤولة ليس فقط عن توفير الحماية والمساعدة للأشخاص المشردين داخلياً بل تكفل أيضاً التأهب للكوارث والمخاطر

حالات الطوارئ تخوّل الحكومة بالقيام بأعمال أو فرض سياسات لا يُسمح لها عادةً القيامُ بها لتعلن أثناء الكوارث أو حالات العصيان المدني أو الصراعات والنزاعات المسلّحة ليؤدي الى تغيير السلوك الطبيعي فتأمر الجهات الحكومية بتنفيذ خطط طوارئ حسب المنظومة التشريعية الاردنية ولتطوير منظومة التشريعات الوطنية بجعلها أكثر مواءمة مع الدستور والاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان والتي صادقت عليها المملكة الاردنية الهاشمية وتقوم الدولة الأردنية بمواصلة بناء الإطار المؤسسي الوطني لحقوق الإنسان وضمان عمله بفعاليه من خلال تعزيز الشراكة وبناءها على كافة الصعد بتبادل وتدفق المعلومات بكل شفافية ومصداقية مع اهمية الاعتراف العمل المشترك لتحسين واقع حقوق الإنسان بالأردن من خلال حماية حقوق أفرادها سياسيا واقتصاديا واجتماعيا وثقافيا.

الخلاصة

الخاتمة

ظهر أن هنالك قصور في النص التشريعي حيث إن قانون الدفاع هو القانون الذي يدير مشهد إدارة الأزمة أو الكارثة أو حتى حالات الطوارئ كونه يجمد جميع القوانين ويضعها بإدارة رئيس الوزراء شخصيا فالصلاحية التي منحت لرئيس الوزراء كبيرة جدًا باتخاذ قرارات تسير أمور الدولة في فترة صعبة "صلاحية مطلقة " لتشير المادة 124 من الدستور والتي تنص صراحة على أنه إذا اضطر الدفاع عن الوطن في حالة حدوث حالة طوارئ يجب أن يتم تفعيل قانون الدفاع كما ان تفعيل قانون الدفاع يحتاج إلى إرادة ملكية سامية بناء على قرار مجلس الوزراء ليعطي قانون الدفاع صلاحيات وقرارات هي في الظروف العادية انتهاك للحقوق والحريات الدستورية مثل منع التجول وحظر الاجتماعات العامة وحظر التنقل وتحديد ساعات عمل المحال التجارية أو إغلاقها.

بالاضافة الى ما تقوم به وزارة الصحة تحديدًا من إجراءات تستند إلى قانون الصحة العامة رقم (47) لعام 2008م، وتحديدًا المادتين (20) و(22) وتلزم المادتين وزير الصحة في حال تفشي وباء في المملكة الأردنية الهاشمية أن يتخذ الإجراءات لعزل أشخاص مصابين والأشخاص الذين يحتمل إصابتهم واتخاذ كافة التدابير التي تحد من انتشار الوباء، ولتختص محاكم البداية بالنظر في الجرائم التي ترتكب خلافًا لأحكام هذا القانون وأوامر الدفاع الصادرة بمقتضاه، ويوقف العمل بأي نص أو تشريع يخالف أي حكم من أحكام هذا القانون، والأوامر الصادرة بمقتضاه فلم تجد القوانين والتشريعات الخاصة بالأزمات الحظ الوافر من الدراسة أو التنقيب أو التحري حتى من باب القياس أو الاستعارة القانونية من أجل إنجاح خطة متكاملة فاعلة ولمواجهة الأزمات والكوارث، ولمنح الدعم القانوني اللازم لابد من الاعتماد على السلطة التشريعية للدولة بالاضافة الى تعزيز وجود تشريعات قانونية مناسبة لادارة الأزمات والكوارث حال حدوثها.

لخصت مشاكل التشريع الأردنية بعدم وجود نص واضح وصريح يحكم عملية إدارة الأزمات والكوارث بشكل كاف، ووجود بعض القصور في النصوص التشريعية التي لم تعالج عملية الأزمات بشكل شامل؛ لذا من الضروري العمل على إنشاء منظومة قانونية وتشريعية متكاملة تعالج كل ما يتعلق بالأزمات والكوارث والمخاطر وحالات الطوارئ.

المقترحات التطويرية:

1-الإسلام دين البشرية الذي يواكب التقدم الحضاري ويستوعب مشكلات الحضارة فهو لم يهمل القضايا الخاصة بالأزمات والكوارث وما قد ينشا عنها ولم يغفل عن وضع الحلول الناجعة لمظاهرها السلبية وأمراضها العديدة وما يترتب على ذلك من كوارث تهدد النوع البشري

2-التشريع يتم اصداره في العادة ليقابل الاحتياجات التي تنشأ عنه لاصدار قانون شامل ليغطي المسائل التي لم يتناولها العرف ويتضمن مبادئ الشريعة الاسلامية

3-استحداث سياسات وتشريعات جديدة وإجراء البحوث والمقارنات والإستشارات لتعزيز كيفية دعم القوانين لخفض مخاطر الأزمات والكوارث خاصة على مستوى المجتمعات المحلية وبالتركيز على التنفيذ يلزم توفير أطر قانونية فعالية بمسألة خفض مخاطر الأزمات من خلال اعادة تسمية المجلس الأعلى للدفاع المدني بالمجلس الأعلى لإدارة الأزمات الكوارث بحيث تتفق هذه التسمية وطبيعة عمله المتعلقة بإدارة ومواجهة الأزمات والكوارث ويرتبط برئاسة الوزراء وان يكون له هيكل تنظيمي واضح

4-العمل على إصدار إطار قانوني عام لتنسيق الجهود في حالات وقوع الأزمات او الكوارث مع وجود تكييف لقدرة القوانين لمعالجة المسائل القانونية المستحدثة في عمليات الأزمات والكوارث بصورة هيئة وطنية مستقلة للطوارئ والأزمات والكوارث والمخاطر من خلال وجود قانون موحد للكوارث والأزمات، لا يتعارض مع القوانين الأخرى المعمول بها، ليسهم تنفيذه وبشكل فاعل في تقليل الخسائر البشرية والمالية

5-ترسيخ الدور الهام لمجلس رسم السياسات باعتباره أعلى هيئة إستراتيجية في الأردن وفق اطر تشريعية تحدد مهامه وصلاحياته ومسؤولياته والاعضاء المعنيين ليشمل التوجيه الاستراتيجي المبني على الحقائق والخبرات وفق الرؤية الملكية التي انشيء من اجلها

6-وجوب توضيح مسؤوليات الحكومات بإدارة الأزمات والكوارث والمخاطر وضمان تحقيق تشريع مناسب والتصدي لعوامل الضعف الكامنة بمواد القانون وإشراك المجتمعات المحلية والقطاع الخاص لتقليل درجة التعرض للازمات والكوارث والمخاطر مع العمل على دمج عملية الحد من مخاطر الكوارث في الخطط التنموية

7-صياغة مشروع نموذجي للقانون الدولي للاستجابة للازمات والكوارث لمساعدة الدول على دمج التوصيات والإرشادات التوجيهية بالامتثال مع القواعد القانونية والمبادئ الدوليه بتوفير الأداة المرجعية اللازمة ليتمكن صانعوا القوانين رسم التشريعات التي تتناسب والظروف الوطنية

8-لا يجب أن يقتصر التركيز على القوانين الجديدة وحدها إذ لابد من أن ينصب أيضاً على تنفيذ النظم القانونية القائمة وانفاذها وانشاء إطار قانوني أكثر تماسكا وأكبر الزاما وشمولا على الصعيد المجتمعي. ضرورة وجود إستراتيجية وطنية لإدارة الكوارث والأزمات تتضمن خطة وطنية شاملة للحد من المخاطر وأن ينبثق عنها خطط عمل حول الأمن والسلامة، والإعلام، وجمع المعلومات، والاتصالات والمساعدات الخارجية ...الخ

9-تفعيل دورالمركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات واتباعه للمجلس الأعلى لإدارة الأزمات والكوارث بهدف متابعة إجراءات إدارة الكارثة في مراحلها المختلفة مع استخدام الأساليب والآليات اللازمة لتشجيع الامتثال للقانون مثل العقوبات والغرامات الماليه وهنالك الحوافز التشجيعية والتدابير التأديبية تتمثل بالخدمة المجتمعية

10-افتقار الاتفاقيات الى الصفة القانونية الملزمة والقانون غير ملزم لها فلا يمكن استخدامه كأداة للمناصرة وكسب التأييد أما الاتفاقيات الملزمة فقد لا تصادق عليها الدول الرئيسية أو قد لا تخضع بعض الدول لتنفيذها فالمعاهدات المحددة التي وإن كانت بحد ذاتها غير ملزمة فهي تترك على أقل تقدير أثراً سياسياً وقد تشير الى منحى ايجابي أو قد تساهم في ظهور قواعد القانون العرفي وتضم هذه المعاهدات القانونية الناعمة (غير الملزمة) المبادئ التوجيهية لتأسيس استراتيجيات خاصة للحد من مخاطر الأزمات والكوارث وتنفيذها

المراجع:

1- Austin,L. Liu,F. &Jin,J. 2012,.How Audiences Seek Out Crisis Information: Exploring the Social- Mediated Crisis Communication Model, Journal of Applied Communication Research 40,(2):1-21

How Audiences Seek Out Crisis Information: Exploring the Social- Mediated Crisis Jin, Liu,Austin,2012, Communication Model.

2- Bærug,S,2017,Successful Crisis Communication: A Case Study of the Norwegian Authorities' Response to an Imminent TerrorThreathttps://www.nmbu.no/om/fakulteter/samvit/institutter/noragric.

Successful Crisis Communication: A Case Study of the Norwegian Authorities' Response to an Imminent Terror Threat Bærugr , 2017

3- Cohen, R., & Bradley, M.,2010, Disasters and displacement: gaps in protection. Journal of International Humanitarian Legal Studies, 1(1), 95-142

4- D Aloini،RDulminو،VMininno.,2007. Risk management in ERP Project Introduction: Review of literature. International Journal of Project Management،PP. 547-56Aloini ، Dulmin و ،Mininno

5- De Beco, G..War crimes in International Versus non-international Armed conflicts" New wine in old wineskins" International Criminal Law Review 2008.

6- Durham ,H.and O, Byrne, K. The Dialogue of difference, gender perspectives on international humanitarian law . International Review of the Red Cross, 2017

7- Evans, G. 2006-7. From Humanitarian Intervention To The Responsibility To protect Wisconsin International Law Journal.2006

8- Falkheimer,J,2014.Transboundaryand Cultural Crisis Communication .Hand buch Krisen management pp 213-225Tran boundary and Cultural Crisis Communication Falkheimer,2013

9- How to make cities more resilient to disasters, a guide for local government leaders, contribution to the global campaign 2010-2012- 2015 - United Nations - Geneva - Switzerland – March-2012

10- James Dorty and Robert Balstraff , Conflicting Theories in International Relations , Translated by Walid Abdel Hay, Kazma Publishing, Translation and Distribution, 1985

11-JF Annelli. ,25 1, 2006,. The national incident management system: a multi-agency approach to emergency response in the United States of America. Rev. sci.tech.Off.int. Epiz 223-2331.

The national incident management system: a multi-agency approach to emergency response in the United States of America.

12- Mamogale.h.M,2011 "Assessing disaster preparedness of learners and educators in Soshanguve North Schools".university of the freestate Mamogale, Soshanguve

13- O&Sadeh, A Zwikael.,2006. Planning effort as an effective risk management too. Journal of Operations Management, Vol. 25 ‹PP. 755767

14- Oxford Dictionary, oxford : the clarendan press, 1992, p194

15- Roberts, A. and Sivakumaran, S. 2012. Lawmaking by Nonstate Actors: Engaging Armed Groups in The Creation Of International Humanitarian Law, Yale Journal of International,2012

16- Seeger,M. 2006. Best Practices in Crisis Communication: An Expert Panel Process, Journal of Applied Communication Research, 34(3):1-13Best Practices in Crisis Communication: An Expert Panel Process

17- Stephanie Haumer, Disaster Law Forced Migration Bulletin, Refugee Studies Center, Oxford University, International Humanitarian Law of the German Red Cross Society, Issue 45 March 2014

18- Strander,I., 2011. Effective Use of Social Media in Crisis Communication: Recommendations for Norwegian Organisations Leeds University Business School, September 2011Effective Use of Social Media in Crisis Communication Recommendations for Norwegian OrganizationsStrander,2011

19- Svensson,P.,2012 Communication challenges in transboundary crisis situations An exploration of Chernobyl and Indian Ocean Tsunami events. University of Gothenburg, Report No. 2012:036 ISSN: 1-44.Communication challenges in transboundary crisis situations Svensson, 2012

20- United Nations General Assembly December 19, 1991, Resolution No. 46/182 on Strengthening the Coordination of United Nations Humanitarian Assistance in Emergencies, Agenda of the Forty-sixth Session of the General Assembly in 1991, The Netherlands

21- United Nations General Assembly 2007, Report of the 62nd Session of the 2929th Session on 1 June 2007, Protection of Persons in Disasters, Geneva, pp 92-95

22- United Nations, Sendai Framework Action Plan, Sendai 2015-2030, Third United Nations World Conference on Disaster and Crisis Risk Reduction, Japan on March 18, 2015, Alternative Framework for HFA 2005-2015

23- United Nations, United Nations Handbook, 1945, including the International Covenant on Civil and Political Rights 1966, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women 1979, Convention on the Rights of the Child 1990, International Convention on the Rights of Migrant Workers and Individuals Their families 1990, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1950, American Convention on Human Rights 1969, African Charter on Human and Peoples' Rights 1981, African Convention Governing the Aspects of Refugee Problems in Africa 1969, Cartagena Refugee Convention 1984, Kampala Convention-2012.

24- Unlu ,A. and Others(2010). "Disaster and crisis management in Turkey: a need for a unified crisis management system",Department of Public Affairs, University of Central Florida, USA.

Disaster and crisis management in Turkey: a need for a unified crisis management system

25- Webster Dictionary, press, 1998, p1844

26- www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/about-disaster-law/legislation-for-disaster-risk-reduction/law--drr

Arabic studies

1- Abbas Abdel Mahmoud, Facing Unconventional Disasters, Naif Arab University for Security Sciences, pp. 65-75. King Fahd National University, Saudi Arabia, Riyadh, 2009

2- Abdel Rahman Fatnassi, The Legislative Framework for Crisis and Disaster Management in Algeria, Professor of Lecturer at the University of Guelma, Faculty of Law and Political Science, Department of Political Science, 2019

3- Abdullah bin Suleiman Al-Ammar, The Role of Information Technology and Information Systems in Crisis and Disaster Management, Master Thesis, Naif Academy for Security Sciences, College of Graduate Studies, Department of Administrative Sciences, Master’s Program in Administrative Sciences, Riyadh,2003

4- Abdul-Baqi Al-Bakri and Zuhair Al-Bashir, Introduction to the Study of Law, Legal Library, Baghdad, 2011

5- Abdul-Rasoul Abdul-Ridha Jaber Shawka Al-Asadi, Faculty of Law, University of Babylon, Public and Private International Law, 2012

6- Abdullah Sadiq, The role of the General Directorate of Palestinian Civil Defense in managing the crisis during the Israeli aggression on Gaza in 2014, Master’s thesis - the joint master’s program between Al-Aqsa University and the Academy of Management and Politics Gaza, Palestine,2016

7- Alaa Alwan, Risk Reduction and Emergency Preparedness, Health Action in Crises, World Health Organization, 2007

8- Ali Abbas, Satisfaction and Crisis Management in Large Organizations - International Journal of Trade and Management, 24(4), 274-278, 2014, Complacency and crisis management in large organizations

9- Al- saed Aliwa Crisis and Disaster Management, Scientific Solutions and Preventive Methods, Cairo, 1997

10- Al- saed Aliwa Time and Crisis Management and Crisis Management, Crisis Management in Hospitals, Cairo,2001

11- Al-Sahah Dictionary, Muhammad bin Abi Bakr bin Abdul Qader Al-Razi, Beirut, Dar Al-Kitab Al-Arabi, Lebanon. 1986

12- Aqaba Economic Zone Authority 2009, reviewing the laws and legislation in force related to disasters and their management within the Aqaba Special Economic Zone, a project to support national capacities to reduce the impact of seismic risk for the Aqaba Special Economic Zone in partnership with the United Nations Development Program, Jordan, 2009

13- Bakr Zamil Sheikh Al-Eid, Requirements for Rehabilitation of the Home Front to Face Disasters and Crises in Rafah Governorate, Unpublished Master’s Thesis, Academy of Administration and Politics, Gaza, Palestine 2018

14- Civil Defense Law No. 18 of 1999, 2006

15- Department of Statistics, Amman, Jordan, 2020

16- Displaced Communities Support Organization 2017, entitled Guidelines for IDP sites in Yemen, a study submitted to the Humanitarian Shelter Coordination Foundation

17- Emad Gad,2017, Lessons in Crisis Management13- Mohammed Al-Minshawi, Reuters - Washington - and November 2018 14- Osama Al-Kurdi, Emergency and Crisis Management is a failure revealed by the Corona crisis, 2020

18- Esraa Ibrahim and Bassem Farhan, Proactive Planning and Enhancing Laqa’at’s Capabilities to Confront Disasters, Cairo, Egypt, The First Arab Ministerial Forum on Housing and Exclusive Development, 2015

19- Fahad Ahmed Al-Shaalan, Crisis Management, Foundations and Stages, Naif Arab Security Academy, Riyadh 2002

20- Faisal Al-Mufairij, Effectiveness of Emergency Plans to Confront Disasters and Crises in Governmental Residential Complexes (Housing of King Fahd Security College as a Model) Unpublished Master’s Thesis, Naif University for Security Sciences Riyadh, Saudi Arabia, 2014

21- Gamal Saleh, Safety from Natural Disasters and Human Hazards, p. 17, Cairo 2002

22- Heba Mahmoud Abu Warda, The Internal Environment of Public Administration Using the McKinsey Model and Its Role in Emergency Stock Management, Master’s Thesis, Master’s Program in Crisis and Disaster Management - The Islamic University, Gaza, 2019

23- Jordanian Armed Forces Temporary Law No. 64 of 2001, 2007

24- Jordanian Civil Code, Jordanian Legislation Law No. 43 of 1976

25- Jordanian Ministry of Labor, Labor Law No. 8 of 1996

26- Jordan Red Crescent Society, Jordan Red Crescent Society Law No. 3 of 1969

27- Laith Kamal Nasraween, Requirements of impartial legislative drafting and its impact on legal reform Special supplement to the Fourth Annual Conference Law is a tool for reform and development, Issue 2, Part One, Journal of the Kuwait International Law College, Fifth Year, May 2017

28- Maher Abu Tair, journalist and consultant in crises affairs and political and media analysis, Amman, Jordan, 2021
29- Marwan Al-Samiat, Disaster and Crisis Management System in Jordan, Amman, Jordan, 2020
30- Mishaal Al-Otaibi, The Effectiveness of Strategic Planning in Civil Defense for Disaster Reduction, Riyadh, Saudi Arabia, Unpublished Master’s Thesis, Naif University for Security Sciences, 2011.
31- Mohammed Ahmed Al-Tayeb Heikal - Crisis and Disaster Management Skills and Difficult Situations - The Egyptian General Book Authority –2006
32- Mohammad Al-Khulaifi, Legal Protection of Refugees Due to Armed Conflicts (Rights and Repercussions) Journal of Politics and Law, Arab Democratic Center, Volume Two, Issue Ten, pp. 52-68, 2018
33- Mohammed El-Hamalawy, Crisis Management, Local and International Experiences, Cairo, Ain Shams University, 1995
34- Mohammad Fisht & Noureddine KittoutThe Role of Strategic Planning in Crisis Management, Master's Thesis in Political Science, Public Policies and Local Administration, Algeria 2015
35- Mohammad Mohammad Abd Rabbo al-Mougher, Borders and their effects on reducing war disasters, a case study of the city of Rafah, Rafah Conference on Land and People, Educational Forum Association in partnership with Rafah Municipality, Rafah, Palestine 2016
36- Mohammad Mohammad Abd Rabbo al-Mougher, Evaluating the Principles of Disaster Management for Governmental Ambulance in the Gaza Strip, War 2014, a Case Study of Civil Defense, Conference on Health Crises and Disasters, Islamic University, Gaza, Gaza, Palestine, 2017
37- Mohammad Mohammad Abd Rabbo al-Mougher, The Reality of the Higher Management of Crisis and Disasters in the Gaza Strip, Crisis and Disaster Management, 2018
38- Mohammad Mohammad Abd Rabbo al-Mougher, Strategies for Achieving Security and Safety at the Regional Level, A Case Study of the Gaza Strip, Crisis and Disaster Management, 2018
39- Mohammad Mohammad Abd Rabbo al-Mougher & Muhammad al-Attar & Heba al-Basha, The Reality of the Higher Management of Crises and Disasters, Journal of the Islamic University of Economic and Administrative Studies, Volume 26, Issue Two, 2018
40- Mohammad Mohammad Abd Rabbo al-Mougher & Raed Taha Salha. Mechanisms of linking the national strategic plans with the strategic plans of local authorities, a case study of crisis and disaster risk management plans in Palestine, Ramah for Research and Studies, Issue 31, Ramah Research and Development Center, 2019

41- Mohammad Ramadan Al-Aagha, The Role of the Principles of Sustainable Development in Strengthening Environmental and Disaster Legislation, Journal of Risk and Crisis Management, Volume One, Issue Two, Gaza, 2019

42- Mohsen Ahmed Al-Khudairi, Crisis Management, An Economic Approach to Resolving Crises at the Level of the National Economy and Economic Unity, Cairo, Madbouly Library, 2, p. 11, 2003

43- Murad Al Shawabkeh, 2016, From the memory of the history of Jordan, Amman, Jordan

44- Musab Habib Marhoum Al-Hashemi, Director of the Center for Emergency, Disaster and Crisis Management, Anna Sudan, Crisis and Disaster Management, The Role of International and Local Laws and Legislations in Facing Disaster Crises, 2017

45- The Role of International and Local Laws and Legislations in Facing Disaster Crises, Khartoum - Sudan: Sudan University of Science and Technology - Journal of Human Sciences Vol. 18, No. 1 2017

46- Muwaffaq Al-Hamdani and Saeed Al-Tal, Scientific Research Methods and Basics of Scientific Research, Amman Arab University for Graduate Studies, Jordan, Amman, pp. 411-420, 2006

47- Rahil Muhammad Gharaibeh, The Impact of Islamic Jurisprudence on the Jordanian Civil Law No. 42 of 1976, Journal of Islamic Studies, Al al-Bayt University, Jordan, 2017

48- Taghreed Hassan Al-Ghouti, Coordination with International Organizations and Its Role in Supporting the Governmental Health Sector, Master's Thesis, unpublished, Islamic University of Gaza 2019

49- Temporary Public Health Law No. 54 of 2002, Jordanian Ministry of Health, Public Health Law of 2008

50- The Jordanian Ministry of Labor, Labor Law No. 8 of 1996

51- The National Center for Security and Crisis Management, Amman, 2015

52- The National Center for Security and Crisis Management, the national strategy to reduce the risks of natural disasters, in partnership with the United Nations Development Program, the Hashemite Kingdom of Jordan, pp. 13, 2018

53- UAE law to establish the National Emergency Crisis and Disaster Management Authority Federal Decree-Law No. (2) of 2011

54- United Nations Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, Japan

55- World Health Organization, Regional Office for the Eastern Mediterranean, Practical Guide Environmental Health in Emergencies and Disasters, pg. 4, Alexandria 2007

56- Youssef Ahmed Abu Fara, Introduction to Crisis Management, Integrated Introduction, Al-Ithraa for Publishing and Distribution, Amman 2009, and Muhammad Muhammad Al-Shafei, Strategies for Crisis and Disaster Management, Al-Mahrousa Publishing Center, Cairo 2001, and Prof. Dr. Ghassan Qassem Daoud Al-Lami, University of Baghdad, College of Administration and Economics, Crisis

Management Foundations and Applications, 2015 and Assistant Professor Dr. Khaled Abdullah Ibrahim Al-Issawi, University of Fallujah, College of Administration and Economics, Crisis Management Foundations and Applications, 2015

57- Zabiah Ibrahim, Risk Management Approach to Sustainable Development, Cairo, The First Arab Ministerial Forum for Housing and Urban Development, Council of Arab Housing Ministers, "UNHABITAT" Ministry of Housing and Urban Utilities in Egypt 2015